Joseph Stiglitz

Die Schatten der Globalisierung

Aus dem Englischen von Thorsten Schmidt

Siedler

Die Originalausgabe erscheint 2002
unter dem Titel »Globalization and its Discontents«
by W. W. Norton & Company, New York.

Schutzumschlag: Rothfos+Gabler, Hamburg
Wissenschaftliche Beratung: Silke Anger, Berlin
Satz: Bonge+Partner, Berlin
Druck und Buchbinder: GGP Media, Pößneck
Printed in Germany 2002
E-Book erstellt von Prof Snuggles, 2005
ISBN 3-88680-0753-3
Dritte Auflage

Inhalt

Vorwort

Im Jahr 1993 beendete ich vorläufig meine akademische Karriere, um Mitglied des Sachverständigenrats von Präsident Clinton zu werden, der sämtlichen Dienststellen der US-Regierung mit kompetentem wirtschaftswissenschaftlichem Rat zur Seite stehen sollte. Nach einer mehrjährigen Tätigkeit in Forschung und Lehre war dies mein erster größerer Ausflug in die politische Praxis, genauer: in die Praxis politischer Winkelzüge. Im Jahr 1997 trat ich dann in die Weltbank ein, in der ich fast drei Jahre lang - bis Januar 2.000 - die Position des Chefvolkswirts und Senior Vice President bekleidete. Ich hätte mir keinen faszinierenderen Zeitpunkt für den Einstieg in die Politik auswählen können. Die sieben Jahre in Washington verschafften mir einzigartige, umfassende Einblicke in die Umwandlung der russischen Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft, Einblick vor allem auch in die Finanzkrise, die 1997 in Ostasien begann und schließlich auf die ganze Welt übergriff. Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung interessierten mich von jeher, und meine Erfahrungen führten dazu, dass sich meine Sichtweise von Globalisierung und Entwicklung grundlegend wandelte. Ich schreibe dieses Buch, weil ich während meiner Zeit bei der Weltbank die verheerenden Folgen sah, die die Globalisierung für Entwicklungsländer haben kann, und besonders für die Armen in diesen Ländern. Die Globalisierung - die Beseitigung von Hemmnissen für den freien Handel und die Integration der nationalen Volkswirtschaften durch vielfältige Institutionen, die Wirtschaftswachstum für alle schaffen sollen -kann eine segensreiche Kraft sein, und sie birgt das Potenzial in sich, den Wohlstand aller Menschen auf dem Planeten zu steigern. Aber ich bin auch der Meinung, dass eine gerechte Verteilung des Wachstums voraussetzt, dass viele der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, zu denen Entwicklungsländer verpflichtet wurden, radikal überdacht werden.

Als Volkswirt habe ich mein Leben der Forschung und der sorgfältigen Analyse jener ökonomischen und sozialen Probleme gewidmet, mit denen ich während meiner sieben Jahre bei der Weltbank konfrontiert war. Es ist wichtig, Probleme nüchtern zu betrachten, frei von ideologischer Voreingenommenheit, und die empirischen Daten zu prüfen, bevor man sich für eine bestimmte Vorgehensweise entscheidet. Leider musste ich während meiner Tätigkeit im Weißen Haus als Mitglied und später Vorsitzender des Sachverständigenrats und danach bei der Weltbank feststellen, dass viele Entscheidungen ideologisch oder interessenpolitisch motiviert sind. Das führt zu vielen Fehlschlüssen, die das vorliegende Problem nicht lösen, sondern schlicht den Interessen oder Überzeugungen der maßgeblichen Personen entsprechen. Der französische Intellektuelle Pierre Bourdieu hat gefordert, Politiker sollten sich bei ihren Debatten von wissenschaftlicher Rationalität leiten lassen und sich an solide Fakten und empirische Befunde halten. Leider ist allzu oft das Gegenteil der Fall: Wissenschaftler, die an politischen Willensbildungen mitwirken, übernehmen politische Gesichtspunkte und beginnen, die Fakten umzudeuten, bis sie den Überzeugungen der Verantwortlichen entsprechen.

Auch wenn mich meine wissenschaftliche Laufbahn nicht auf alle Dinge vorbereitete, mit denen ich in Washington Bekanntschaft machen sollte, so gab sie mir doch das Rüstzeug an die Hand, sie zu analysieren. Bevor ich in den Dienst des Weißen Hauses trat, hatte ich mich in meiner Forschungs- und Publikationstätigkeit einerseits mit abstrakter mathematischer Volkswirtschaftstheorie (ich gehörte zu den Mitbegründern der später in der Volkswirtschaftslehre so genannten »Informationsökonomik«) und andererseits mit der praktischeren volkswirtschaftlichen Analyse des staatlichen Sektors, mit Entwicklung und Geldpolitik befasst. Ich schrieb über 15 Jahre lang über Themen wie Konkurs, *corporate governance*[1] und den offenen Zugang zu Information (»Transparenz«, wie die Volkswirte sagen). Dies waren wichtige Fragen, als 1997 die globale Finanzkrise begann. Ich beteilige mich auch seit fast zwanzig Jahren an Diskussionen, die sich mit der Umwandlung von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft befassen. Die ersten Erfahrungen mit der Gestaltung solcher Übergangsprozesse sammelte ich 1980, als ich diese Problerne mit

Regierungsvertretern in China erörterte, das damals erste Öffnungsschritte in Richtung Marktwirtschaft unternahm. Ich war ein entschiedener Befürworter der von den Chinesen betriebenen »Politik des sanften Wandels«, die sich in den letzten zwanzig Jahren für sie ausgezahlt hat. Aus dem gleichen Grund übte ich heftige Kritik an einigen der radikalen Reformstrategien, wie etwa der »Schocktherapie«, die in Russland und einigen anderen Ländern der vormaligen Sowjetunion so jämmerlich scheiterte.

Mein Interesse an Entwicklungsproblemen geht auf meine Zeit als Gastdozent in Kenia (1969-1971) zurück, kurz nach der Entlassung des Landes in die Unabhängigkeit 1963. Meine dortigen Erfahrungen gaben den Anstoß zu einigen meiner wichtigsten Werke. Kenia stand damals vor großen Herausforderungen, und der Gedanke beflügelte mich, dass es möglich sein sollte, die Lebensbedingungen von Milliarden von Menschen, die wie die Kenianer in extremer Armut leben, zu verbessern. Die Volkswirtschaftslehre mag manch einem als eine trockene, esoterische Disziplin erscheinen, doch eine gute Wirtschaftspolitik kann die Lebensbedingungen dieser armen Menschen grundlegend verändern. Meines Erachtens sollen - und können - Regierungen eine Politik verfolgen, die das Wirtschaftswachstum in den Ländern fördert, die aber zugleich dafür sorgt, dass die Früchte dieses Wachstums gleichmäßiger verteilt werden. Um nur einen Punkt herauszugreifen: Ich halte viel von Privatisierung (etwa dem Verkauf staatlicher Monopolbetriebe an Privatunternehmen), aber nur wenn sie Unternehmen hilft, effizienter zu werden, und wenn die Verbraucher durch Preissenkungen davon profitieren. Dies geschieht eher, wenn auf Märkten Wettbewerb herrscht, und unter anderem deshalb befürworte ich eine starke Wettbewerbspolitik. Einer meiner Forschungsschwerpunkte - Informationsökonomik - berührt den Kern des Wettbewerbs und eines effizienten Funktionierens von Märkten. In Washington musste ich jedoch feststellen, dass es bei der Ausarbeitung des politischen Gestaltungsrahmens der Globalisierung viel zu wenig Transparenz gibt.

Sowohl bei der Weltbank als auch im Weißen Haus besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Wirtschaftspolitik, für die ich mich einsetzte, und meinen früheren, weitgehend theoretischen

Arbeiten, die sich überwiegend mit unvollkommenen Märkten befassten - mit Märkten, die nicht effizient funktionieren, anders als es grob vereinfachende Modelle postulieren, die von perfekter Konkurrenz und vollkommener Information ausgehen. Auch meine Arbeiten zur Informationsökonomik, insbesondere über *Asymmetrien,* also Informationsunterschiede etwa zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer, zwischen Versicherungsgesellschaft und Versichertem, habe ich in meine politische Tätigkeit eingebracht. Derartige Asymmetrien sind in allen Volkswirtschaften weit verbreitet. Diese Arbeit legte die Grundlagen für wirklichkeitsgetreuere Theorien der Arbeits- und Finanzmärkte, und sie erklärt beispielsweise, wie Arbeitslosigkeit entsteht und weshalb das Angebot an Krediten oftmals ausgerechnet dann knapp ist, wenn sie am dringlichsten benötigt werden. Die volkswirtschaftlichen Standardmodelle erwiesen sich als unzureichend für die Erklärung zentraler Probleme wie Rezession und Depression. So habe ich viele Jahre lang mit Kollegen in der ganzen Welt an der Entwicklung makroökonomischer Modelle gearbeitet, um die Schwankungen zu erklären, die das marktwirtschaftliche System seit seinen Anfängen begleiten. Aus diesen Theorien lassen sich eindeutige wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen ableiten - von denen einige für fast alle, die in der Praxis stehen, auf der Hand liegen -, wie etwa, dass hoch verschuldete Firmen bei allzu starker Anhebung der Zinssätze leicht in den Konkurs getrieben werden, was schlecht für die Wirtschaft insgesamt ist. Während ich diese wirtschaftspolitischen Verordnungen für selbstverständlich erachtete, liefen sie den Auflagen zuwider, auf denen der Internationale Währungsfonds (IWF) bei seinen Hilfszusagen oftmals bestand.

Die Programme des IWF, die an die markteigene Effizienz glaubten, zogen wünschenswerte staatliche Eingriffe, die das Wirtschaftswachstum ankurbeln und *alle* besser stellen können, gar nicht erst in Erwägung. Bei vielen der Kontroversen, die ich auf den folgenden Seiten beschreibe, ging es daher um *Ideen* und Konzeptionen von der Rolle des Staates, die sich von diesen Ideen herleiten.

Meine Ideen schlugen sich nicht nur in konkreten

wirtschaftspolitischen Empfehlungen nieder - in den Bereichen Entwick-lung, Krisenmanagement und ökonomische Systemübergänge -, sondern sie prägten auch meine Reformvorschläge der internationalen Institutionen, die die wirtschaftliche Entwicklung fördern, Krisen bewältigen und Transformationsprozesse erleichtern sollen. Aus diesem Grund betone ich die Notwendigkeit von mehr Transparenz, damit die Bürger besser über die Aktivitäten dieser Institutionen informiert sind und damit diejenigen, die von den Maßnahmen betroffen sind, auch stärker Einfluss auf sie nehmen können. Es geht darum, welche Rolle Informationen in *politischen* Institutionen spielen.

Der Reiz an meinem Wechsel nach Washington bestand darin, die Regierungspraxis von innen heraus betrachten zu können, aber auch einige Ansätze meiner Forschung zur Geltung zu bringen. So bemühte ich mich etwa als Vorsitzender des Sachverständigenrats von Präsident Clinton darum, eine Wirtschaftspolitik und -philosophie zu erarbeiten, die von einem komplementären und partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Staat und Märkten ausgeht und erkannte, dass die Märkte zwar im Zentrum einer Volkswirtschaft stehen, dem Staat aber eine wichtige, wenn auch begrenzte Rolle zukommt. Ich hatte mich sowohl mit Markt- als auch mit *Staatsversagen* beschäftigt, und ich war nicht so naiv zu glauben, der Staat könne jedes Marktversagen beheben. Und ich war auch nicht so töricht davon auszugehen, dass Märkte von sich aus jedes soziale Problem lösen können. Ungleichheit, Arbeitslosigkeit, Umweltverschmutzung - dies alles sind Probleme, bei deren Lösung dem Staat eine wichtige Rolle zufällt. Ich hatte an der Clintonschen Initiative »Die Regierung neu erfinden« mitgearbeitet, die die Staatsverwaltung effizienter und schneller machen sollte; ich hatte gesehen, wo im Verwaltungsapparat beides fehlte; ich hatte erfahren, wie schwierig eine Reform ist, aber ich hatte auch gesehen, dass Verbesserungen, mochten sie auch noch so bescheiden sein, möglich waren. Als ich zur Weltbank wechselte, hoffte ich, diese ausgewogene Sicht und die Lektionen, die ich gelernt hatte, für die Lösung der sehr viel schwierigeren Probleme der Entwicklungsländer nutzbar machen zu können.

An der Clinton-Administration gefiel mir die heftig geführte politische Debatte; einige Schlachten habe ich gewonnen, andere

verloren. Ideen zählten ebenso wie Interessen, und eine meiner Aufgaben bestand darin, andere davon zu überzeugen, dass das, wofür ich eintrat, nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch sinnvoll war. Doch als ich auf die internationale Bühne wechselte, stellte ich fest, dass es bei der Konzipierung von Politik, insbesondere beim Internationalen Währungsfonds, weder auf ökonomische noch auf politische Rationalität ankommt. Entscheidungen wurden auf der Grundlage einer sonderbaren Mixtur aus Ideologie und schlechter Ökonomie gefasst, eines Dogmas, das manchmal nur hauchdünn eigene Interessen zu verschleiern schien. Wenn Krisen auftraten, verordnete der IWF überholte, ungeeignete »Standardlösungen«, ohne sich um die Auswirkungen auf die Menschen in den Ländern zu scheren, die diese Vorgaben umsetzen sollten. Nirgends sah ich Prognosen darüber, wie sich die IWF-Programme auf die Armut auswirken würden. Nirgends entdeckte ich fundierte Diskussionen und Analysen der Folgen alternativer Politikansätze. Es gab ein einziges Rezept. Alternative Meinungen waren unerwünscht. Es gab kein Forum für offene, freie Diskussion, ja, sie wurde sogar unterbunden. Ideologische Erwägungen bestimmten die wirtschaftspolitischen Auflagen, und von den um Beistand ersuchenden Ländern erwartete man, dass sie die Vorgaben des IWF ohne Diskussion umsetzten.

Diese bedenkliche Einstellung brachte nicht nur häufig dürftige Ergebnisse, sie war zudem undemokratisch. In unserem Privatleben würden wir niemals blindlings Ideen folgen, ohne alternative Optionen zu erwägen. Doch Staaten auf der ganzen Welt wurden angewiesen, genau dies zu tun. Entwicklungsländer sehen sich oftmals mit gravierenden Problemen konfrontiert und ersuchen den IWF oft erst dann um Beistand, wenn sich die Lage in einem Land krisenhaft zuspitzt. Doch die Medizin des IWF versagte mindestens ebenso oft, wie sie anschlug. Die Strukturanpassungspolitik - die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die einem Land helfen sollen, sich an Krisen und längerfristige Ungleichgewichte anzupassen - führte in vielen Ländern zu Hunger und Ausschreitungen; und selbst wenn die Folgen nicht so dramatisch waren, selbst wenn sich die Länder eine Zeit lang ein bescheidenes Wachstum abtrotzten, kamen die Früchte dieser Mühen überproportional den Begüterten in den

Entwicklungsländern zugute, während es den Bedürftigen manchmal noch schlechter ging. Verblüfft nahm ich zur Kenntnis, dass diese Politik von vielen in der Führungsetage des IWF und der Weltbank,

die die entscheidenden Beschlüsse trafen, nicht angezweifelt wurde. Das taten die Verantwortlichen in den Entwicklungsländern, aber viele von ihnen hatten so große Angst, dass ihnen die Fördergelder vom IWF und anderen gesperrt würden, dass sie ihre Zweifel, wenn überhaupt, nur überaus vorsichtig im kleinen Kreis formulierten. Aber während niemand über das Ungemach glücklich war, das die Umsetzung der Programme des IWF bedeutete, setzte der Währungsfonds einfach voraus, dass dieses Ungemach von diesen Ländern als notwendiges Übel angesehen werden müsse auf dem Weg, eine erfolgreiche Marktwirtschaft zu werden. Die Maßnahmen würden auf lange Sicht, so schmerzlich sie im Augenblick auch waren, das Leiden in den jeweiligen Ländern vermindern.

Die heftige Reaktion gegen die Globalisierung zieht ihre Kraft nicht nur aus dem sichtbaren Schaden, den eine ideologisch verbohrte Politik den Entwicklungsländern zufügt, sondern auch aus den gravierenden Ungerechtigkeiten im Welthandelssystem. Heute verteidigen - abgesehen von den Besitzstandswahrern, die davon profitieren, dass die von ärmeren Ländern produzierten Güter vom inländischen Markt fern gehalten werden - nur noch wenige die Heuchelei, so zu tun, als wolle man den Entwicklungsländern helfen, während man gleichzeitig eine Politik betreibt, die die Reichen noch reicher und die Armen noch ärmer - und immer zorniger - macht.

Der barbarische Anschlag vom 11. September hat mit großer Eindringlichkeit vor Augen geführt, dass wir alle Bewohner desselben Planeten sind und dass das, was in einer Region dieses Planeten geschieht, andere Regionen in Mitleidenschaft ziehen kann. Wir sind eine globale Schicksalsgemeinschaft, und wie alle Gemeinschaften müssen wir einige Regeln befolgen, ohne die ein gedeihliches Miteinander unmöglich ist. Diese Regeln müssen fair und gerecht sein - und als solche wahrgenommen werden -, damit

nicht nur den Reichen, sondern auch den Armen die ihnen gebührende Beachtung geschenkt und damit ein Mindestmaß an ethischer Verantwortung und sozialer Gerechtigkeit gewahrt wird. In der heutigen Welt müssen diese Regeln in demokratischen Prozessen erarbeitet werden; die Regeln, die die Arbeitsweise von Entscheidungsgremien und Behörden festlegen, müssen die Wünsche und Bedürfnisse all jener berücksichtigen, die von in der Ferne getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen betroffen sind.

In diesem Buch gebe ich meine Erfahrungen wieder. Es finden sich darin nicht annähernd so viele Anmerkungen und Zitate wie in einer wissenschaftlichen Abhandlung. Stattdessen beschreibe ich die Ereignisse, die ich selbst erlebt habe, und erzähle einige der Geschichten, von denen ich gehört habe. Ich präsentiere keine unwiderlegbaren Beweise. Der Leser wird keine schlagenden Belege für eine furchtbare Verschwörung von Wall Street und IWF finden, die die Weltherrschaft zu übernehmen trachten. Ich glaube nicht an eine solche Verschwörung. Die Wahrheit ist subtiler. Oftmals wurde der Ausgang der Diskussionen, an denen ich beteiligt war, durch einen bestimmten Tonfall, eine Sitzung hinter verschlossenen Türen oder eine Notiz entschieden. Viele der Menschen, die ich kritisiere, werden sagen, ich sei Missverständnissen aufgesessen, vielleicht werden sie sogar Beweise vorlegen, die meiner Sicht der Ereignisse widersprechen. Aber jede Geschichte hat viele Facetten, und ich kann nur meine Interpretation dessen vorlegen, was ich sah.

Als ich zur Weltbank kam, hatte ich vor, mich überwiegend mit Fragen der Entwicklung, der globalen Finanzkrise und den Problemen der Schwellenländer zu befassen, doch die Debatten über eine Reform der Weltwirtschaftsordnung - des Regimes, das das internationale Wirtschafts- und Finanzsystem reglementiert - mit dem Ziel, die Globalisierung humaner, effektiver und gerechter zu gestalten, beanspruchte einen Großteil meiner Zeit. Ich besuchte Dutzende von Ländern auf der ganzen Welt, sprach mit Tausenden von Regierungsvertretern, Finanzministern, Notenbankpräsidenten, Wissenschaftlern, Entwicklungshelfern, Mitgliedern von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Bankern, Geschäftsleuten, Studenten, politischen Aktivisten und Landwirten. Ich traf auf Mindanao (der Insel der Philippinen, die

seit langem von Rebellen unsicher gemacht wird) mit islamischen Guerillakämpfern zusammen, unternahm lange Fußmärsche im Himalaya, um entlegene Schulen in Bhutan oder ein dörfliches Bewässerungsprojekt in Nepal zu besichtigen, sah die Auswirkungen von ländlichen Kleinkreditprojekten und Programmen zur Mobilisierung von Frauen in Bangladesch und konnte mich mit eigenen Augen von dem Erfolg von Programmen zur Armutsbekämpfung in Dörfern, die in einigen der ärmsten Gebirgsregionen Chinas liegen, überzeugen. Ich sah, wie Geschichte gemacht wurde, und ich lernte eine Menge. Ich habe mich bemüht, das Wesentliche an meinen Beobachtungen und Erfahrungen herauszudestillieren und in diesem Buch darzustellen.

Ich hoffe, mein Buch wird eine Debatte anstoßen, die nicht nur hinter verschlossenen Türen und in den Elfenbeintürmen der Wissenschaft stattfindet. Diejenigen, deren Leben durch Entscheidungen über die Gestaltung der Globalisierung beeinflusst wird, haben ein Recht, an dieser Debatte mitzuwirken, und sie haben ein Recht zu wissen, wie solche Entscheidungen in der Vergangenheit getroffen wurden. Mein Buch sollte zumindest mehr Informationen über die Ereignisse des vergangenen Jahrzehnts liefern. Mehr Information wird zweifellos zu einer besseren Politik führen, und eine bessere Politik zu besseren Ergebnissen. Wenn ich einen kleinen Beitrag dazu leisten kann, bin ich zufrieden.

KAPITEL l

Was globale Institutionen verheißen

Internationale Bürokratien - die gesichtslosen Symbole der Weltwirtschaftsordnung - sind überall Zielscheibe scharfer Kritik. Vormals farblose Konferenzen unbekannter Technokraten, die über langweilige Themen wie Kreditvergabe und Handelsquoten berieten, sind mittlerweile zum Anlass wilder Straßenkämpfe und gewaltiger Demonstrationen geworden. Die Proteste bei der Tagung der Welthandelsorganisation im Jahr 1999 in Seattle waren ein Schock. Seither ist die Bewegung immer stärker geworden, und der Unmut hat immer weiter um sich gegriffen. Bei praktisch allen größeren Tagungen von Internationalem Währungsfonds, Weltbank und Welthandelsorganisation (WTO) kommt es mittlerweile zu schweren Ausschreitungen. Der Tod eines Demonstranten in Genua im Jahr 2001 war nur der Anfang von möglicherweise sehr viel mehr Opfern im Krieg gegen die Globalisierung.

Krawalle und Proteste gegen die Politik und die Maßnahmen von Institutionen der Globalisierung sind nicht neu. Seit Jahrzehnten kommt es in den Entwicklungsländern immer wieder zu Unruhen, wenn die ihnen verordneten Sparprogramme von der Bevölkerung allzu große Entbehrungen fordern, doch ihre Proteste blieben im Westen weitgehend unbeachtet. Neu ist die Welle von Protesten in den Industrieländern.

Früher interessierten sich nur wenige für Themen wie Strukturanpassungskredite (Programme, die Ländern helfen sollen, Krisen zu bewältigen) und Bananenquoten (die Mengenbeschränkungen, die einige europäische Länder für Bananenimporte aus Ländern festlegen, die keine ehemaligen Kolonien sind). Heute erregen sich schon 16-jährige

Heranwachsende über esoterische Abkommen wie GATT (das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen) und NAFTA (die Nordamerikanische Freihandelszone, das 1992 von Mexiko, den Vereinigten Staaten und Kanada unterzeichnete Abkommen über den freien Waren-, Dienstleistungsund Kapitalverkehr - nicht aber über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte - zwischen den beteiligten Ländern). Diese Proteste haben bei den maßgeblichen Regierungsstellen zu einer kritischen Neubewertung ihrer Standpunkte geführt. Selbst konservative Politiker wie der französische Staatspräsident Chirac sind besorgt, dass die Globalisierung denjenigen, die ihre verheißenen Früchte am dringendsten brauchten, keine Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse bringe. Fast alle erkennen, dass irgendetwas gründlich schief gelaufen ist. Praktisch über Nacht ist die Globalisierung zur dringlichsten Frage unserer Zeit geworden, die in Vorstandsetagen, Meinungskolumnen und Schulen auf der ganzen Welt heftig diskutiert wird.

Weshalb ist die Globalisierung - als eine Kraft, die so viel Gutes bewirkt hat - mittlerweile so heftig umstritten? Die Volkswirtschaft vieler Länder ist dank der Öffnung ihrer Märkte für den internationalen Handel sehr viel schneller gewachsen, als es ansonsten der Fall gewesen wäre. Der Welthandel fördert die ökonomische Entwicklung, wenn die Exporte eines Landes die treibende Kraft seines Wirtschaftswachstums sind. Exportinduziertes Wachstum war das Kernstück der Industriepolitik, der Millionen von Menschen in Asien ihren Wohlstand verdanken. Aufgrund der Globalisierung leben viele Menschen auf der Welt heute länger als früher, und ihr Lebensstandard ist deutlich höher. Menschen im Westen halten die niedrig bezahlten Arbeitsplätze bei Nike vielleicht für reine Ausbeutung, aber viele Menschen in den Entwicklungsländern stellen sich deutlich besser, wenn sie einen Job in einer Fabrik ergattern, als wenn sie weiterhin in der traditionellen Landwirtschaft tätig sind.

Die Globalisierung hat das Gefühl des Ausgeschlossenseins verringert, das viele in der Dritten Welt empfinden, und sie hat vielen Menschen in den Entwicklungsländern Zugriffsmöglichkeiten auf Wissen eröffnet, die weit über das hinausgehen, was selbst den Vermögendsten in einem beliebigen

Land vor hundert Jahren offen stand. Die Proteste der Globalisierungsgegner sind selbst das Resultat dieser Vernetzung. Kommunikationsverbindungen zwischen Aktivisten in verschiedenen Teilen der Welt, insbesondere über das Internet, erzeugten den öffentlichen Druck,
der schließlich trotz des Widerstands vieler mächtiger Regierungen zum Internationalen Abkommen über Landminen führte. Dieses bis 1997 von 121 Ländern unterzeichnete Abkommen verringert das Risiko, dass Kinder und andere unschuldige Opfer durch Minen getötet oder verstümmelt werden. Ähnliche wohl koordinierte öffentliche Pressionen zwangen die internationale Staatengemeinschaft dazu, einigen der ärmsten Länder ihre Schulden zu erlassen. Diese kommunikative Verflechtung ist ein wirksames Instrument, um Transparenz zu erzwingen, und genau dies erwarten diejenigen, die gegen die zerstörerischen Folgen der Globalisierung protestieren, von Organisationen wie IWF und WTO nicht nur in Worten, sondern auch in Taten.

Selbst die Schattenseiten der Globalisierung gehen vielfach mit positiven Effekten einher. Die Öffnung des Milchmarktes auf Jamaika für US-Importe im Jahr 1992 hat vielleicht den einheimischen Milchproduzenten geschadet, aber sie bewirkte auch, dass arme Kinder billiger Milch bekamen. Auslandsinvestitionen schaden vielleicht geschützten Staatsunternehmen im Zielland, aber sie können auch zur Einführung neuer Technologien und zur Entstehung neuer Wirtschaftszweige führen.

Die Auslandshilfe, ein weiterer Aspekt der globalisierten Welt, hat, ungeachtet all ihrer Schwächen, die Lebensbedingungen von Millionen von Menschen verbessert, oftmals in einer Weise, die weitgehend unbemerkt bleibt: Guerillakämpfer auf den Philippinen erhielten im Rahmen eines von der Weltbank finanzierten Projekts Arbeitsplätze, sofern sie bereit waren, ihre Waffen niederzulegen; Bewässerungsprojekte haben das Einkommen von Landwirten, die das Glück hatten, darin einbezogen zu werden, mehr als verdoppelt; Bildungsprojekte haben die Analphabetenrate in ländlichen Regionen deutlich gesenkt; in einigen Ländern haben Projekte zur AIDS-Bekämpfung die Ausbreitung dieser tödlichen Krankheit

einzudämmen geholfen.

Diejenigen, die die Globalisierung geißeln, übersehen allzu oft ihre positiven Effekte. Doch die Verfechter der Globalisierung argumentierten noch einseitiger. Für sie ist die Globalisierung (die sie in der Regel mit dem triumphierenden Kapitalismus amerikanischer Prägung gleichsetzen) gleichbedeutend mit Fortschritt; Entwicklungsländer müssten dies anerkennen, wenn sie ihr Wirtschaftswachstum deutlich steigern und die Armut erfolgreich bekämpfen wollten. Aber vielen Menschen in der Dritten Welt hat die Globalisierung nicht die erhofften ökonomischen Früchte gebracht.

Die sich stetig weitende Kluft zwischen den Besitzenden und den Habenichtsen hat eine wachsende Zahl von Menschen in der Dritten Welt, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, in bittere Armut gestürzt. Trotz wiederholter Versprechen in den neunziger Jahren, die weltweite Armut zu verringern, hat die Zahl der Menschen, die in Armut leben, tatsächlich um fast 100 Millionen zugenommen.[2] Im gleichen Zeitraum ist das gesamte Welteinkommen im Schnitt um 2,5 Prozent jährlich gestiegen.

In Afrika blieben die hohen Erwartungen im Anschluss an die Entkolonialisierung weitgehend unerfüllt. Stattdessen versinkt der Kontinent ständig tiefer im Elend; Einkommen und der Lebensstandard sind rückläufig. Der in den letzten Jahrzehnten mühsam erkämpfte Anstieg der Lebenserwartung bröckelt wieder ab. Obgleich dies vor allem auf die Geißel AIDS zurückzuführen ist, ist Armut ebenfalls ein lebensverkürzender Faktor. Selbst Länder, die sich vom »afrikanischen Sozialismus« verabschiedeten, einigermaßen integre Regierungen besitzen, einen ausgeglichenen Staatshaushalt und niedrige Inflationsraten haben, müssen feststellen, dass sie keine privaten Investoren anlocken. Doch ohne deren Investitionen können sie kein nachhaltiges Wachstum erzielen.

Die Globalisierung hat weder die Armut verringert noch Stabilität gewährleistet. Krisen in Asien und in Lateinamerika haben die ökonomische Stabilität anderer Entwicklungsländer bedroht. Es gibt Ängste, dass sich Finanzkrisen epidemieartig um die Welt ausbreiten könnten, dass der massive Verfall der

Währung eines aufstrebenden Schwellenlands *(emerging market)* andere Währungen mit sich reißen könnte. Eine Zeit lang, im Jahr 1997 und 1998, sah es so aus, als würde die Asienkrise eine Bedrohung für die gesamte Weltwirtschaft darstellen.

Die Globalisierung und die Einführung der Marktwirtschaft hat in Russland und in den meisten anderen Transformationsländern nicht die versprochenen Erfolge erzielt. Der Westen prophezeite diesen Ländern, das neue Wirtschaftssystem werde ihnen einen ungeahnten Wohlstand bescheren. Stattdessen bescherte es ihnen eine nie da gewesene Armut: Die meisten Menschen wurden durch die Marktwirtschaft in vielerlei Hinsicht sogar noch schlechter gestellt, als es ihre kommunistischen Führer vorhergesagt hatten. Der Gegensatz zwischen der Umwandlung Russlands in eine Marktwirtschaft, die von internationalen Wirtschaftsinstitutionen ins Werk gesetzt wurde, und dem ökonomischen Systemübergang in China, den das Land in eigener Regie gestaltete, könnte größer nicht sein. Während das Bruttoinlandsprodukt Chinas 1990 sechzig Prozent des russischen betrug, verhielt es sich am Ende des Jahrzehnts genau umgekehrt. Während es in Russland zu einer enormen Zunahme der Armut kam, verzeichnete China einen beispiellosen Rückgang.

Die Kritiker der Globalisierung werfen den westlichen Ländern Heuchelei vor, und die Kritiker haben Recht. Sie haben arme Länder dazu gedrängt, Handelshemmnisse abzubauen, während sie gleichzeitig ihre eigenen Handelsschranken beibehielten, so dass die Entwicklungsländer ihre Agrarprodukte nicht in die Industrieländer ausführen können und so um dringend benötigte Exporteinnahmen gebracht werden. Dafür trugen die Vereinigten Staaten die Hauptverantwortung, und diese Tatsache hat mich empört. Als Vorsitzender des Wirtschaftssachverständigenrats von Präsident Clinton kämpfte ich entschieden gegen diese Heuchelei. Sie hat nicht nur den Entwicklungsländern geschadet, sondern auch die amerikanischen Verbraucher und Steuerzahler Milliarden von Dollar gekostet. Meine Bemühungen blieben leider allzu oft erfolglos. Sonderinteressen der Handels- und Finanzwelt setzten sich durch - und als ich zur Weltbank kam, sah ich die Folgen nur allzu deutlich.

Doch auch wenn sich der Westen nicht den Vorwurf der Heuchelei gefallen lassen müsste, hat er doch die Agenda der

Globalisierung bestimmt und dafür gesorgt, dass er auf Kosten der Entwicklungsländer überproportional davon profitiert. Nicht genug damit, dass die entwickelteren Industriestaaten ihre Märkte nicht für Güter aus den Entwicklungsländern öffnen, während sie gleichzeitig von diesen Ländern verlangen, ihre Märkte für die Güter der reicheren Länder zu öffnen; und nicht genug damit, dass die entwickelteren Industrieländer weiterhin ihre Landwirtschaft subventionieren, so dass die Entwicklungsländer kaum konkurrenzfähig sind, während sie umgekehrt verlangen, dass die Entwicklungsländer ihre Subventionen von Industriegütern abbauen. Betrachtet man die *»Terms of Trade«* - das Verhältnis der Preise, die die Industrie- und Entwicklungsländer für die von ihnen erzeugten Produkte erhalten - nach dem letzten (achten) Handelsabkommen von 1995, so zeigt sich, dass einige der ärmsten Länder für ihre Exportgüter im Verhältnis zu dem, was sie für ihre Importe bezahlten, *unter dem Strich* niedrigere Preise erzielten.[3] In diesem Fall hat die Globalisierung einige der ärmsten Länder in der Welt noch ärmer gemacht.

Westliche Banken profitierten von der Lockerung von Kapitalmarktkontrollen in Lateinamerika und Asien, doch diese Regionen wurden schwer in Mitleidenschaft gezogen, als kurzfristige in diese Länder gepumpte Spekulationsgelder *(bot money)* plötzlich in großem Umfang abgezogen wurden. Dieser abrupte Geldab-fluss führte zu einem massiven Verfall der Währungen in den betroffenen Ländern und zu einer Schwächung der Bankensysteme. Die Uruguay-Runde stärkte auch die geistigen Eigentumsrechte; dies stellte sicher, dass amerikanische und andere westliche Pharmaunternehmen höhere Profite abschöpfen konnten, indem sie ihre Wirkstoffe durch umfassenden Patentschutz gegen billigere Nachahmerpräparate abschirmten. Dies wiederum bedeutete faktisch das Todesurteil für Tausende von Kranken, weil das öffentliche Gesundheitswesen und die Privatpersonen in den Entwicklungsländern die verlangten hohen Preise nicht mehr bezahlen konnten. Im Fall von AIDS war die internationale Empörung so groß, dass die Pharmahersteller klein beigeben mussten; sie erklärten sich schließlich bereit, ihre Preise zu senken und die Medikamente zum Selbstkostenpreis abzugeben, doch das grundlegende Problem bleibt.

Nicht nur bei der Liberalisierung des Handels, sondern auch

bei allen anderen Aspekten der Globalisierung haben scheinbar gut gemeinte Bemühungen oftmals das Gegenteil bewirkt. Wenn vom Westen empfohlene und gemeinsam mit westlichen Beratern konzipierte (sowie von der Weltbank oder anderen Institutionen finanzierte) Projekte in den Bereichen Landwirtschaft oder Infrastruktur scheitern, müssen die Armen in der Dritten Welt die Kredite dennoch zurückzahlen.

Während die Früchte der Globalisierung vielfach kümmerlicher ausfielen, als von ihren Anhängern verkündet, war der Preis oftmals höher, da die Umwelt zerstört, politische Prozesse korrumpiert wurden und der rasche Wandel den Ländern keine Zeit zur kulturellen Anpassung gab. Im Gefolge der Krisen, die mit massiver Arbeitslosigkeit einhergingen, traten längerfristige Probleme der sozialen Desintegration auf - von massiver städtischer Gewaltkriminalität in Lateinamerika bis hin zu ethnischen Konflikten in anderen Regionen der Welt, wie etwa in Indonesien.

Diese Probleme sind nicht neu - aber der immer lautere weltweite Protest gegen eine Politik, die die Globalisierung vorantreibt, markiert einen bedeutsamen Wandel. Jahrzehntelang verhallten die Schreie der Armen in Afrika und in Entwicklungsländern anderer Weltregionen vom Westen weitgehend ungehört. Diejenigen, die in der Dritten Welt arbeiteten, wussten, dass etwas nicht stimmen konnte, als sie sahen, dass es immer öfter zu Finanzkrisen kam und die Zahl der Armen wuchs. Aber sie hatten keine Möglichkeit, die Regeln zu ändern oder die internationalen Finanzinstitutionen zu beeinflussen, die diese aufstellten. Diejenigen, denen demokratische Prozesse am Herzen lagen, sahen, wie die »Konditionalität« - die Auflagen, die internationale Kreditgeber mit ihren Hilfszusagen verbinden - die nationale Souveränität untergrub. Doch solange niemand protestierte, bestand wenig Hoffnung auf Veränderung, und es gab keine Ventile für Kritik. *Einige* der Protestierenden gingen zu weit, sie forderten höhere protektionistische Schranken gegen Entwicklungsländer, was deren Misere nur verschlimmert hätte. Doch ungeachtet dieser Probleme waren es die Gewerkschaftler, Studenten, Umweltschützer und Hausfrauen - gewöhnliche Bürger also -, die auf den Straßen von Prag, Seattle, Washington und

Genua protestierten, die die Notwendigkeit einer Reform auf die Agenda der Industrieländer setzten.

Die Protestierenden sehen die Globalisierung aus einem ganz anderen Gesichtswinkel als die Finanz- und Handelsminister der meisten entwickelten Industriestaaten. Die Einschätzungen weichen so stark voneinander ab, dass man sich fragt, ob die Protestierenden und die Politiker über dasselbe Phänomen sprechen. Analysieren sie die gleichen Daten? Wird die Urteilskraft der Mächtigen durch Sonder- und Partikularinteressen so sehr getrübt?

Was ist überhaupt diese »Globalisierung«, die von den einen verdammt und von den anderen gepriesen wird? Im Grunde genommen versteht man darunter die engere Verflechtung von Ländern und Völkern der Welt, die durch die enorme Senkung der Transport- und Kommunikationskosten herbeigeführt wurde, und die Beseitigung künstlicher Schranken für den ungehinderten grenzüberschreitenden Strom von Gütern, Dienstleistungen, Kapital, Wissen und (in geringerem Grad) Menschen. Die Globalisierung ging mit der Gründung von Institutionen einher, die gemeinsam mit älteren Organisationen grenzübergreifend tätig werden. Im Bereich der internationalen Zivilgesellschaft haben sich neue Gruppen wie das *Jubilee Movement*, das sich für einen Schuldenerlass für die ärmsten Länder einsetzt, mit alteingesessenen Organisationen wie dem Internationalen Roten Kreuz verbündet. Eine mächtige Triebkraft der Globalisierung sind die internationalen Konzerne, die nicht nur Kapital und Güter, sondern auch Technologien über Grenzen hinweg bewegen. Der Pro-zess der Globalisierung wird durch internationale *zwischenstaatliche* Institutionen moderiert, wie die Vereinten Nationen, die sich weltweit für die Wahrung des Friedens einsetzen, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die ihr Anliegen weltweit unter dem Slogan *»decent work«* (»menschenwürdige Arbeitsbedingungen«) propagiert, und die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die sich besonders um die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung in der Dritten Welt bemüht. Viele, vielleicht die meisten, dieser Aspekte der Globalisierung sind einstimmig begrüßt worden. Niemand möchte sein Kind sterben sehen, wenn in einer anderen Region der Welt medizinische Kenntnisse und Medikamente vorhanden sind, die

sein Leben retten können. Die Kontroverse entzündete sich vielmehr an den enger definierten *ökonomischen* Aspekten der Globalisierung und den internationalen Institutionen, die die Regeln festgelegt haben, die Maßnahmen wie die Liberalisierung der Kapitalmärkte fordern (die Aufhebung der Regeln und Vorschriften in vielen Entwicklungsländern, die stark schwankende Geldzu- und -abflüsse in einem Land verstetigen sollen).

Um zu verstehen, was schief gelaufen ist, muss man die drei wichtigsten Institutionen betrachten, die die Globalisierung lenken: den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank und die Welthandelsorganisation. Daneben gibt es noch zahlreiche weitere Institutionen, die im internationalen Wirtschaftssystem eine Rolle spielen - mehrere regionale Banken, kleinere und jüngere Schwestern der Weltbank, und zahlreiche UN-Organisationen, wie das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) oder die UN-Handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD). Zwischen diesen Organisationen einerseits und IWF und Weltbank andererseits bestehen oftmals deutliche Divergenzen. Die ILO beispielsweise beklagt, der IWF schenke den Rechten der Arbeitnehmer zu wenig Beachtung, während die Asiatische Entwicklungsbank für einen »kompetitiven Pluralismus« plädiert, wonach Entwicklungsländern alternative Entwicklungsstrategien nahe gelegt werden sollen, darunter auch das »Asiatische Modell«, das sich nach Ansicht der Asiatischen Entwicklungsbank grundlegend von dem vom IWF propagierten »Amerikanischen Modell« unterscheidet.

In diesem Buch konzentriere ich mich weitgehend auf den IWF und die Weltbank, vor allem deshalb, weil sie im Zentrum der großen ökonomischen Herausforderungen der letzten beiden Jahrzehnte stehen, insbesondere der Finanzkrisen und des Übergangs der ehemaligen kommunistischen Länder zu marktwirtschaftlichen Systemen. Die Gründung von IWF und Weltbank wurde auf der Internationalen Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinten Nationen in Bretton Woods, New Hampshire, im Juli 1944 beschlossen, als Teil konzertierter Bemühungen, den Wiederaufbau Europas nach den Verwüstungen des Zweiten Weltkriegs zu finanzieren und die Welt vor zukünftigen schweren Wirtschaftskrisen zu schützen. Der

eigentliche Name der Weltbank - »Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung« - spiegelt ihren ursprünglichen Auftrag wider; der Begriff »Entwicklung« war dabei gleichsam ein unbedeutender Annex. Denn damals waren die meisten Länder in der Dritten Welt noch Kolonien, und man war der Ansicht, dass die Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung allein Sache ihrer europäischen Herren sei.

Die schwierigere Aufgabe, nämlich die Stabilität der Weltwirtschaft zu gewährleisten, wurde dem IWF übertragen. Die Teilnehmer der Konferenz von Bretton Woods standen noch ganz unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre. Vor etwa 75 Jahren erlebte der Kapitalismus seine bislang schwerste Krise. Die *Great Depression* erfasste die gesamte Welt und führte

zu einem beispiellosen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Auf dem Höhepunkt der Krise war ein Viertel der erwerbsfähigen amerikanischen Bevölkerung arbeitslos. Der britische Wirtschaftswissenschaftler John Maynard Keynes, der später eine Schlüsselrolle in Bretton Woods spielte, präsentierte eine einfache Erklärung und eine Reihe entsprechend einfacher Gegenmaßnahmen: Die unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage erklärt konjunkturelle Abschwünge; die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kann durch wirtschaftspolitische Maßnahmen angekurbelt werden. In Fällen, in denen die Geldpolitik nicht greift, kann die Regierung auf die Fiskalpolitik setzen, indem sie entweder die Ausgaben erhöht oder die Steuern senkt. Auch wenn die Modelle, die Keynes' Analyse zugrunde liegen, später kritisiert und verfeinert wurden -mit dem Ergebnis, dass wir heute besser verstehen, weshalb die Marktkräfte nicht so schnell wirken und die Vollbeschäftigung wiederherstellen -, bleibt die Lehre Keynes' in ihren Grundzügen doch gültig.

Der Internationale Währungsfonds erhielt den Auftrag, eine weitere weltweite Depression zu verhindern. Er sollte dies dadurch erreichen, dass er internationalen Druck auf Länder ausübte, die keinen angemessenen Beitrag zur Aufrechterhaltung der globalen Gesamtnachfrage leisteten und so ihre Volkswirtschaft in eine Rezession trudeln ließen. Gegebenenfalls sollte er auch Länder, die von einem Abschwung bedroht waren und die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht aus eigener Kraft

ankurbeln konnten, mit Liquidität in Form von Krediten versorgen.

Die ursprüngliche Aufgabenzuweisung des IWF basierte somit auf der Einsicht, dass die Selbstregulierungskräfte des Marktes oftmals nicht störungsfrei funktionieren - dass sie zu Massenarbeitslosigkeit führen können und unter Umständen Ländern nicht die nötigen Mittel verschaffen, um ihre konjunkturelle Talsohle zu überwinden. Der IWF wurde also in dem Bewusstsein gegründet, dass es zur Wahrung wirtschaftlicher Stabilität *kollektiven Handelns* auf *globaler Ebene* bedürfe, so wie die Vereinten Nationen in dem Bewusstsein gegründet worden waren, dass zur Gewährleistung politischer Stabilität gemeinsame Maßnahmen auf globaler Ebene erforderlich seien. Der IWF ist eine *öffentliche* Institution, mit Geldern finanziert, die von Steuerzahlern aus der ganzen Welt aufgebracht werden. Das sollte man sich in Erinnerung rufen, da der IWF weder den Bürgern, die ihn finanzieren, noch den Menschen, deren Lebensbedingungen er beeinflusst, unmittelbar rechenschaftspflichtig ist. Vielmehr wird er von den Finanzministern und Zentralbankpräsidenten der Mitgliedsländer überwacht. Sie üben ihre Kontrolle durch ein kompliziertes Abstimmungsverfahren aus, in dem das Gewicht der einzelnen Länder weitgehend von deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit am Ende des Zweiten Weltkriegs abhängt. Seither wurden einige geringfügige Änderungen vorgenommen, doch die führenden Industriestaaten haben weiterhin das Sagen, und nur ein Land, die Vereinigten Staaten, haben de facto ein Vetorecht. (In dieser Hinsicht gleicht der IWF den Vereinten Nationen, wo ebenfalls ein historischer Anachronismus darüber entscheidet, wem ein Vetorecht zusteht - den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs -, aber dort können immerhin fünf Länder ihr Veto einlegen.)

Der IWF hat sich seit seiner Gründung stark verändert. Während sein Handeln ursprünglich von der Überzeugung getragen war, dass die Märkte oftmals nicht störungsfrei funktionieren, predigt er heute mit ideologischer Inbrunst die Überlegenheit des Marktes. Und während der IWF ursprünglich davon ausging, man müsse Länder durch internationalen Druck zu einer expansiveren Wirtschaftspolitik drängen, stellt er heute in der Regel nur dann Mittel bereit, wenn sich Länder zu einer

kontraktiven Wirtschaftspolitik verpflichten. Keynes würde sich im Grab umdrehen, könnte er sehen, was aus seinem Kind geworden ist.

Die einschneidendste Veränderung dieser Institutionen vollzog sich in den achtziger Jahren, als Ronald Reagan und Margaret Thatcher in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien die Ideologie der freien Marktwirtschaft predigten. IWF und Weltbank wurden zu den neuen missionarischen Institutionen, über die diese Konzepte den widerstrebenden armen Ländern aufgenötigt wurden, die oftmals dringend auf deren Kredite und Zuwendungen angewiesen waren. Die Finanzminister der armen Länder ließen sich, wenn es nicht anders ging, bekehren, um an die Geldtöpfe zu kommen; die große Mehrheit der Regierungsbeamten und, wichtiger noch, der Menschen in diesen Ländern blieben jedoch vielfach skeptisch. Anfang der achtziger Jahre kam es in der Forschungsabteilung der Weltbank, die die konzeptionellen Grundlagen und die Strategie der Bank erarbeitete, zu Veränderungen. Hollis Chenery, einer der angesehensten Entwicklungsökonomen Amerikas und Professor an der Harvard-Universität, der grundlegende Beiträge zur Entwicklungsökonomie und zu anderen Gebieten geleistet hatte, war Robert McNamaras Vertrauter und Berater gewesen. McNamara war 1968 zum Präsidenten der Weltbank gewählt worden. Tief bewegt von der Armut, die er überall in der Dritten Welt sah, hatte McNamara eine politische Neuausrichtung der Weltbank betrieben, mit dem Ziel, die Armut auszumerzen, und Chenery hatte eine hochkarätige Gruppe von Volkswirten aus der ganzen Welt zusammengestellt, die ihn unterstützen sollten. Doch mit der politischen Wachablösung erhielt die Weltbank 1981 einen neuen Präsidenten, William Clausen, und eine neue Chefvolkswirtin, Ann Krueger, eine Expertin auf dem Gebiet des Welthandels, die sich vor allem durch ihre Arbeiten zum *»Rent Seeking«* - das sich mit dem Phänomen befasst, dass Vertreter von Sonderinteressen durch Zölle und andere protektionistische Maßnahmen ihr Einkommen auf Kosten anderer zu steigern versuchen - einen Namen gemacht hatte. Während sich Chenery und sein Team auf die Frage konzentriert hatten, weshalb in den Entwicklungsländern der Markt versagte und was Staaten tun können, um die

Effizienz von Märkten zu verbessern und die Armut zu verringern, sah Krueger das Problem im Staat und interessierte sich kaum für Armutsbekämpfung. Offene Märkte waren die Lösung für die Probleme der Entwicklungsländer. Der Geist lauterer wissenschaftlicher Forschung wurde von einem neuen ideologischen Eifer verdrängt, und die hochkarätigen Volkswirte, die Chenery um sich versammelt hatte, verließen die Weltbank in Scharen.

Obgleich beide Institutionen weiterhin unterschiedliche Aufgaben hatten, begann damals eine immer stärkere Verflechtung ihrer Aktivitäten. In den achtziger Jahren begann die Weltbank, über die Vergabe projektbezogener Kredite (etwa für Verkehrswege und Dämme) hinaus eine umfassende Unterstützung in Form so genannter *Strukturanpassungskredite* bereitzustellen, aber sie tat dies nur mit dem Plazet des IWF - und mit dieser Zustimmung gingen vom IWF diktierte Auflagen für das Schuldnerland einher. Der IWF sollte sich zwar eigentlich auf Krisenhilfe beschränken, doch die Entwicklungsländer brauchten eigentlich immer Hilfe; so wurde der IWF zu einem festen politischen Akteur in den meisten Entwicklungsländern. Der Fall der Berliner Mauer eröffnete dem IWF ein neues Betätigungsfeld: die Moderierung der marktwirtschaftlichen Systemumstellung in der vormaligen Sowjetunion und in den Ostblockstaaten. Als die Krisen der jüngeren Vergangenheit immer weitere Kreise zogen und selbst die reich gefüllten Kassen des IWF nicht mehr auszureichen schienen, wurde die Weltbank eingeschaltet, um Nothilfe in Höhe von vielen Milliarden Dollar bereitzustellen; sie fungierte dabei jedoch immer als der untergeordnete Partner, und die Leitlinien der Programme wurden vom IWF diktiert. Im Prinzip gab es eine klare Arbeitsteilung. Der IWF *sollte* sich eigentlich auf makroökonomische Faktoren eines Landes beschränken, auf das staatliche Haushaltsdefizit, die Geldpolitik, die Inflation, das Außenhandelsdefizit, die Auslandsverschuldung; die Weltbank dagegen war eigentlich für Strukturprobleme zuständig - die Verwendung der Staatsausgaben eines Landes, seine Finanzinstitutionen, seine Arbeitsmärkte, seine Außenhandelspolitik. Doch der IWF machte sich eine recht »imperialistische« Betrachtungsweise der Materie zu Eigen - da sich praktisch jedes Strukturproblem auf die Gesamtleistung einer

Volkswirtschaft und damit auf den Staatshaushalt oder das Außenhandelsdefizit auswirken konnte, nahm er quasi eine »Allzuständigkeit« für sich in Anspruch. Seine Führungsverantwortlichen waren oftmals ungehalten über die Weltbank, in der selbst in den Jahren, in denen dort die Ideologie der freien Marktwirtschaft unangefochten herrschte, häufig Kontroversen darüber bestanden, welche Wirtschaftspolitik am besten auf die Verhältnisse in einem Land zugeschnitten sei. Der IWF besaß von vornherein die Antworten (die im Wesentlichen für alle Länder gleich waren), hielt all diese Diskussionen für überflüssig und füllte seinem Selbstverständnis nach das Vakuum, das der »Debattierklub« Weltbank hinterließ, um *die* Antworten zu geben.

Die beiden Institutionen hätten Ländern alternative Lösungskonzepte für einige ihrer Entwicklungs- und Transformationsprobleme anbieten können und so möglicherweise die demokratischen Prozesse gestärkt. Doch beide waren lediglich Erfüllungsgehilfen des kollektiven Willens der G 7 (der Regierungen der sieben führenden Industrienationen)[4], insbesondere ihrer Finanzminister, und allzu oft war eine lebendige demokratische Debatte über alternative Strategien das Letzte, was sie wollten.

Fünfzig Jahre nach seiner Gründung steht fest, dass der IWF seinen Auftrag nicht erfüllt hat. Er hat nicht das getan, was er hätte tun sollen - für Länder, die von einem Abschwung bedroht sind, Gelder bereitzustellen und ihnen so die Möglichkeit zu geben, sich zu erholen und wieder annähernde Vollbeschäftigung zu erreichen. Ungeachtet der Tatsache, dass unser Verständnis volkswirtschaftlicher Prozesse in den letzten fünfzig Jahren enorm zugenommen hat, und trotz der Bemühungen des IWF gibt es mehr und schwerere Finanzkrisen. Manchen Berechnungen zufolge waren allein in den letzten 2.5 Jahren fast einhundert Länder von Krisen betroffen.[5] Schlimmer noch: Viele der wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF, vor allem die verfrühte Liberalisierung des Kapitalmarkts, verschärften die Instabilität der Weltwirtschaft. Und sobald ein Land in einer Krise steckte, haben die Finanzspritzen und Programme des IWF die Lage nicht nur destabilisiert, sondern in vielen Fällen sogar noch verschlimmert, insbesondere für die Armen. Der IWF hat nicht nur seinen ursprünglichen Auftrag verfehlt, die internationalen Finanz-

beziehungen zu stabilisieren, sondern war auch in den neuen ihm übertragenen Aufgaben nicht erfolgreich, wie etwa der Förderung der Marktwirtschaft in ehemals planwirtschaftlich gelenkten Ländern.

Das Abkommen von Bretton Woods hatte eine dritte internationale Wirtschaftsorganisation gefordert - eine Welthandelsorganisation, die die internationalen Handelsbeziehungen steuern sollte, so wie der IWF die internationalen Finanzbeziehungen zu lenken hatte. Die so genannte »Beggar-thy-neighbor«-Politik, die darin bestand, Zölle zu erhöhen, um die inländische Wirtschaft -und damit den inländischen Beschäftigungsstand - auf Kosten der Nachbarländer abzuschirmen, wurde vielfach für die rasche Ausbreitung und die Schwere der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren verantwortlich gemacht. Eine internationale Organisation sollte nicht nur eine solche erneute Krise verhindern, sondern auch den freien Güterstrom fördern. Obgleich es im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens gelang, die Zölle drastisch abzubauen, dauerte es sehr lange, bis eine abschließende Übereinkunft erzielt wurde. Erst 1995, fünfzig Jahre nach Kriegsende und über sechzig Jahre nach der Weltwirtschaftskrise, wurde die Welthandelsorganisation gegründet. Doch die WTO unterscheidet sich grundlegend von den beiden anderen Organisationen, Sie legt selbst keine Regeln fest, sondern bildet ein Forum für Verhandlungen über handelspolitische Fragen, und sie sorgt dafür, dass ihre Abkommen eingehalten werden.

Der Gründung internationaler Wirtschaftsorganisationen lagen gute Ideen und Absichten zugrunde, doch sie entwickelten sich im Lauf der Jahre allmählich zu etwas völlig anderem. Die keynesianische Einstellung des IWF, die Marktversagen und die Rolle des Staates bei der Schaffung von Arbeitsplätzen betonte, wurde in den achtziger Jahren durch das Mantra der freien Marktwirtschaft ersetzt, das als Teil des neuen »Washington Consensus« eine völlig neue Herangehensweise an Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilisierung signalisierte.

Viele der Ideen, die in diesen Konsens eingingen, wurden als Reaktion auf die Probleme in Lateinamerika entwickelt, wo die Regierungen enorme Haushaltsdefizite angehäuft hatten, während eine Politik des billigen Geldes die Inflation drastisch anheizte.

Ein Wachstumsschub in einigen Ländern dieser Region in den Jahrzehnten unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg blieb Episode, angeblich wegen übermäßiger staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft. Die Konzepte, die erarbeitet wurden, um Probleme zu bewältigen, die wohl spezifisch für Lateinamerika gewesen sein dürften, wurden anschließend auch auf Länder in anderen Regionen der Welt übertragen. So propagierte der IWF die Liberalisierung des Kapitalmarktes, obgleich es keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt, dass dadurch das Wirtschaftswachstum angekurbelt wird. In anderen Fällen waren die wirtschaftspolitischen Leitlinien, die in den »Washington Consensus« eingingen und die Entwicklungsländern aufoktroyiert wurden, nicht geeignet für Länder, die sich in Frühphasen der Entwicklung oder der Transformation befanden.

Betrachten wir ein paar Beispiele: Die meisten entwickelten Industriestaaten einschließlich der Vereinigten Staaten und Japans hatten ihre Volkswirtschaften aufgebaut, indem sie selektiv und umsichtig einige ihrer Wirtschaftszweige abschirmten, bis diese stark genug waren, um sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen. So selten, wie sich ein pauschaler Protektionismus für die Länder, die sich darauf einließen, auszahlte, so selten hat sich eine rasche Handelsliberalisierung bewährt. Es kann verheerende soziale und wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen, wenn ein Entwicklungsland dazu genötigt wird, seine Märkte für Importgüter zu öffnen, die dann mit den von heimischen Wirtschaftszweigen produzierten Gütern konkurrieren, die dem Konkurrenzdruck ihrer viel stärkeren ausländischen Wettbewerber oftmals nicht standhalten. Arbeitsplätze werden systematisch vernichtet - arme Bauern in Entwicklungsländern können einfach nicht mit den hoch subventionierten Gütern aus Europa und Amerika konkurrieren -, bevor der industrielle und der landwirtschaftliche Sektor der Länder eine gewisse Robustheit erlangt hat und neue Arbeitsplätze entstehen. Schlimmer noch, dadurch, dass der IWF die Entwicklungsländer zu einer restriktiven Geldpolitik anhält, werden die Zinsen auf ein Niveau getrieben, das selbst unter optimalen Umständen die Schaffung von Arbeitsplätzen vereiteln würde. Und da der Handel liberalisiert wird, bevor soziale Sicherungsnetze ausgespannt werden, geraten diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, in Not. Auf die Liberalisierung folgt

somit oftmals nicht das verheißene Wachstum, sondern schlimmeres Elend. Und selbst diejenigen, die ihren Arbeitsplatz behalten, müssen mit dem Bewusstsein leben, dass ihre Arbeitsplätze in Zukunft unsicher sind.

Kapitalverkehrskontrollen sind ein weiteres Beispiel: Die europäischen Länder schotteten sich bis in die siebziger Jahre hinein gegen den freien Kapitalstrom ab. Einige würden vielleicht sagen, da sei es nicht fair, von Entwicklungsländern mit nur beschränkt funktionstüchtigen Bankensystemen zu verlangen, ihre Märkte zu öffnen. Doch abgesehen von der Frage der Fairness ist dies auch aus rein volkswirtschaftlichen Gründen abzulehnen, denn spekulative Finanzströme, die so oft nach der Liberalisierung des Kapitalmarkts zu beobachten sind, richten schweren wirtschaftlichen Schaden an. Kleine Entwicklungsländer gleichen kleinen Booten. Eine rasche Liberalisierung des Kapitalmarkts, wie sie vom IWF gefordert wird, läuft darauf hinaus, sie auf eine Reise durch stürmische See zu schicken, bevor die Löcher in ihren Rümpfen ausgebessert wurden, der Kapitän sein Patent erwarb und Rettungswesten an Bord gebracht wurden. Selbst unter den günstigsten Umständen ist es sehr wahrscheinlich, dass sie kentern werden, wenn sie breitseitig von einer Sturzwelle getroffen werden.

Die Anwendung fehlerhafter Wirtschaftstheorien wäre nicht so problematisch, wenn zunächst das Ende des Kolonialismus und dann des Kommunismus dem IWF und der Weltbank nicht die Gelegenheit gegeben hätte, ihre ursprünglichen Zuständigkeiten und damit ihren Einflussbereich enorm auszuweiten. Heute sind diese Institutionen zu dominanten Akteuren der Weltwirtschaft geworden. Nicht nur Länder, die um ihren Beistand ersuchen, sondern auch Länder, die ihr »Prüfsiegel« begehren, um besseren Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu erhalten, müssen ihren wirtschaftspolitischen Weisungen folgen, in denen sich ihre Ideologie der freien Marktwirtschaft widerspiegelt.

Sie haben dadurch viele Menschen in Armut und viele Staaten ins soziale und politische Chaos gestürzt. Der IWF hat auf all seinen Tätigkeitsfeldern Fehler gemacht: Entwicklung, Krisenmanagement und Förderung der marktwirtschaftlichen Systemumstellung ehemaliger Zentralverwaltungswirtschaften. Afrikanische Entwicklungsländer wurden durch rigorose Spar-

programme, die ihnen der IWF auferlegte, schwer in Mitleidenschaft gezogen.[6] Nach der Asienkrise im Jahr 1997 verschärfte die Auflagenpolitik des IWF die Krisen in Indonesien und Thailand. Marktwirtschaftliche Reformen in Lateinamerika waren in ein oder zwei Fällen von Erfolg gekrönt - Chile wird häufig zitiert, doch der Rest des Kontinents muss noch immer die Wachstumseinbußen im Anschluss an die so genannten erfolgreichen IWF-Beistandspakete *(bail-outs)*[7] Anfang der achtziger Jahre ausgleichen, und viele haben heute eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit - die beispielsweise in Argentinien seit 1995 zweistellig ist, obgleich die Inflation deutlich gesenkt wurde. Selbst in den Ländern, die ein bescheidenes Wirtschaftswachstum erzielten, kamen dessen Früchte in erster Linie den Begüterten zugute und vor allem den *sehr* Vermögenden - den obersten zehn Prozent -, während die Armut weiterhin hoch geblieben ist, und in einigen Fällen ist das Einkommen der Armen sogar gesunken.

Die Probleme des IWF und der anderen internationalen Wirtschaftsinstitutionen lassen sich alle mit einem Wort umreißen: *go-vernance* - der Frage also, wer die Entscheidungen trifft und warum. Die Institutionen werden nicht einfach von den reichsten Industriestaaten beherrscht, sondern insbesondere von Sonderinteressen der Handels- und Finanzwelt in diesen Ländern, und die Politik dieser Institutionen spiegelt diesen Sachverhalt natürlich wider. Das Auswahlverfahren für die obersten Entscheidungsträger der Institutionen verdeutlicht deren Problem, und es hat allzu oft zu ihrem Misserfolg beigetragen. Während IWF und Weltbank heute fast ausschließlich in der Dritten Welt aktiv sind (und das gilt insbesondere für ihre Kreditvergabe), werden sie von Vertretern der Industrieländer geleitet. (Gemäß einer Gepflogenheit beziehungsweise einer stillschweigenden Absprache ist der geschäftsführende Direktor des IWF immer ein Europäer, der Präsident der Weltbank dagegen immer ein Amerikaner.) Diese werden hinter verschlossenen Türen gewählt, und von den Kandidaten für diese Positionen wurde noch nie erwartet, dass sie praktische Erfahrungen in der Dritten Welt gesammelt hatten. Die Nationen, denen diese Institutionen dienen sollen, sind somit in ihren Leitungsorganen nicht angemessen vertreten.

Für die Kleinbauern in Entwicklungsländern, die sich

abmühen, die Schulden ihrer Länder beim IWF zurückzuzahlen, oder die Geschäftsleute in Ecuador, die aufgrund der Forderungen des IWF mit höheren Mehrwertsteuern belastet werden, ist das gegenwärtige System des IWF eines der »Besteuerung ohne Vertretung« *(taxation without representation).* Die Erbitterung über das internationale Regime der Globalisierung unter Leitung des IWF wächst, wenn den Armen in Indonesien, Marokko oder Papua-Neuguinea Brennstoff- und Nahrungsmittel-Subventionen gestrichen werden, wenn die Menschen in Thailand erleben, dass aufgrund der vom IWF erzwungenen Ausgabenkürzungen im Gesundheitswesen immer mehr Menschen an AIDS sterben, und wenn Familien in Entwicklungsländern, die für den Schulbesuch ihrer Kinder im Rahmen so genannter »Kostendeckungs«-Programme Gebühren entrichten müssen, die schmerzliche Entscheidung treffen, ihre Töchter nicht zur Schule zu schicken.

Wenn Menschen keine Alternative haben, wenn sie ihre Nöte nicht artikulieren können und sich völlig ohnmächtig fühlen, rotten sie sich zusammen und randalieren. Natürlich sind die Straßen nicht der geeignete Ort, um Probleme zu diskutieren, politische Programme zu formulieren oder Kompromisse zu schließen. Aber die Proteste haben Regierungsvertreter und Wirtschaftswissenschaftler auf der ganzen Welt dazu veranlasst, über Alternativen zu diesen Grundsätzen des »Washington Consensus« nachzudenken - den wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die von IWF, Weltbank und dem amerikanischen Finanzministerium diktiert werden -, der als der allein selig machende Weg zu Wachstum und Entwicklung gepriesen wird. Nicht nur einfache Bürger, sondern auch Politiker (nicht nur in den Entwicklungsländern) erkennen immer deutlicher, dass die Globalisierung, so wie sie praktiziert wird, nicht das eingelöst hat, was ihre Fürsprecher verhießen - beziehungsweise, was sie wirklich leisten kann und sollte. Nicht alle haben von ihr profitiert; die Leitlinien des »Washington Consensus« haben letztlich eine kleine Minderheit auf Kosten der großen Mehrheit, die Wohlhabenden auf Kosten der Bedürftigen, begünstigt. In vielen Fällen haben Handelsinteressen die Sorge um Umwelt, Demokratie, Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit in den Hintergrund gedrängt.

Die Globalisierung an sich ist weder gut noch schlecht. Sie hat

das *Potenzial,* auf breiter Front Gutes zu bewirken, und die Länder Ostasiens, die sich der Globalisierung *zu ihren Bedingungen* und in dem Tempo öffneten, das ihnen behagte, haben trotz des Rückschlags der Krise von 1997 enorm von ihr profitiert.

Die Erfahrung der Vereinigten Staaten im 19. Jahrhundert ermöglicht uns einen guten Vergleich mit der Globalisierung von heute - und diese Gegenüberstellung hilft uns, die Erfolge der Vergangenheit und die heutigen Misserfolge zu verdeutlichen. Als im 19. Jahrhundert die Transport- und Kommunikationskosten sanken und einst lokale Märkte expandierten, entstanden neue nationale Volkswirtschaften und mit ihnen nationale Unternehmen, die auf dem gesamten Staatsgebiet ihren Geschäften nachgingen. Doch die Märkte wurden nicht sich selbst überlassen, vielmehr griff der Staat aktiv gestaltend in die Wirtschaft ein. Die US-Regierung erhielt einen großen wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum, als die Gerichte die verfassungsrechtliche Bestimmung, die die US-Bundesregierung dazu ermächtigt, den Wirtschaftsverkehr zwischen den Bundesstaaten zu regeln, weit auslegten. Die US-Bundesregierung begann das Finanzsystem zu regulieren, Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen festzusetzen, und sie schuf im Lauf der Zeit ein System der sozialen Sicherung, das die Unzulänglichkeiten des Marktsystems beheben sollte. Die US-Bundesregierung förderte auch einige Wirtschaftszweige direkt (so wurde 1842 die erste Telegrafenleitung - zwischen Baltimore und Washington - aus Bundesmitteln finanziert) und unter- stützte andere, etwa die Landwirtschaft, indem sie nicht nur wissenschaftliche Hochschulen errichtete, sondern auch einen Beratungsdienst aufbaute, der Landwirte mit neuen Technologien vertraut machen sollte. Die US-Bundesregierung kurbelte somit nicht nur das Wachstum der amerikanischen Wirtschaft an, sondern sorgte auch dafür, dass die Früchte des Wachstums breit gestreut wurden.

Heutzutage haben wir es angesichts kontinuierlich sinkender Transport- und Kommunikationskosten und des Abbaus vom Menschen errichteter Schranken für den freien Strom von Gütern, Dienstleistungen und Kapital (auch wenn der freie Strom von Arbeitskräften weiterhin stark eingeschränkt bleibt) mit einem Prozess der »Globalisierung« zu tun, der den früheren Prozessen

gleicht, die zur Herausbildung nationaler Volkswirtschaften führten. Leider haben wir keine Weltregierung, die den Menschen aller Länder rechenschaftspflichtig wäre und die den Globalisierungsprozess in ähnlicher Weise gestalten könnte, wie die US-amerikanische und andere nationale Regierungen die Entstehung nationaler Volkswirtschaften steuerten. Stattdessen haben wir ein System, das man *globale Politikgestaltung ohne globale Regierung* nennen könnte, in dem einige wenige Institutionen - Weltbank, IWF, WTO - und einige Akteure - die Finanz-, Wirtschafts- und Handelsminister, die eng mit bestimmten Finanz- und Handelsinteressen verquickt sind - das Sagen haben, während viele Menschen, die von ihren Entscheidungen betroffen sind, praktisch kein Mitspracherecht besitzen. Es ist an der Zeit, einige der Regeln zu ändern, die die Weltwirtschaftsordnung bestimmen, mehr Pragmatismus statt Ideologie walten zu lassen und noch einmal zu überdenken, wie - und in wessen Interessen -Entscheidungen auf internationaler Ebene getroffen werden. Wir brauchen Wachstum. Wirtschaftliche Entwicklung ist entscheidend für die Zukunft des Planeten, und anhaltende weltwirtschaftliche Instabilität verursacht enorme Kosten. Die Globalisierung kann anders gestaltet werden, und wenn sie unter angemessenen und fairen Rahmenbedingungen stattfindet, so dass alle Länder Einfluss auf eine Politik nehmen können, die sie betrifft, werden auch diejenigen davon profitieren, die bislang leer ausgegangen sind.

KAPITEL 2

Gebrochene Versprechen

Als ich am 13. Februar 1997, meinem ersten Arbeitstag als Chefökonom und Senior Vice President der Weltbank, das moderne, glänzende Hauptgebäude in der 19. Straße in Washington, D.C., betrat, war das Motto dieser Institution das erste, was mir auffiel: *Unser Traum ist eine Welt ohne Armut.* Im Zentrum des dreizehngeschossigen Atriums steht die Statue eines Jungen, der einen alten, blinden Mann führt - ein Denkmal, das an die Ausrottung der Flussblindheit (Onchozerkose) erinnern soll. Bevor die Weltbank, die Weltgesundheitsorganisation und andere ihre Anstrengungen zur Bekämpfung der Krankheit bündelten, erblindeten in Afrika jährlich Tausende an den Folgen dieser verhütbaren Erkrankung. Das Motto und die Statue sind gleichsam eine bittere Note in einem ansonsten luxuriösen Umfeld. Auf der anderen Straßenseite steht ein weiteres glänzendes Monument öffentlichen Reichtums, der Hauptsitz des Internationalen Währungsfonds. Das marmorne Atrium im Innern, das reich mit Pflanzen dekoriert ist, soll Finanzminister aus der ganzen Welt, die dem IWF einen Besuch abstatten, daran erinnern, dass sie sich hier im Zentrum von Reichtum und Macht befinden. Hier sucht man vergeblich den Stachel im Fleisch.

Diese beiden Institutionen, die in der Öffentlichkeit oft miteinander verwechselt werden, weisen markante Gegensätze auf in Kultur, Stil und Auftrag: Die eine widmet sich der Armutsbekämpfung, die andere der Wahrung der weltwirtschaftlichen Stabilität. Die eine entsendet Teams von Wirtschaftswissenschaftlern, die längere Zeit in dem Gastland leben, die andere schickt ihre Mitarbeiter auf dreiwöchige Stippvisiten, auf denen sie in Finanzministerien und Zentralbanken über Zahlen

brüten und es sich ansonsten in Fünf-Sterne-Hotels bequem machen. Dieser Unterschied ist mehr als symbolischer Natur: Man kann ein Land nur dann kennen und lieben lernen, wenn man buchstäblich aufs Land geht. Arbeitslosigkeit ist keine ökonomisch-statistische »nackte Zahl«, die gleichsam den Kollateralschaden des Kampfs gegen Inflation oder des Bemühens, die Kredite westlicher Banken zurückzuzahlen, quantifiziert. Die Arbeitslosen sind Menschen mit Familien, deren Leben von der Wirtschaftspolitik beeinflusst und manchmal vernichtet wird, die ausländische Institutionen empfehlen beziehungsweise der IWF faktisch aufoktroyiert. Die moderne High-Tech-Kriegführung ist darauf ausgerichtet, physischen Kontakt zum Feind zu vermeiden: Wenn man Bomben aus einer Höhe von 10 000 Metern abwirft, »spürt« man nicht, was man tut. Bei der modernen Wirtschaftssteuerung verhält es sich ganz ähnlich: Von seinem Luxushotel aus kann man gefühllos Konditionen auferlegen, über die man zweimal nachdächte, würde man die Menschen kennen, deren Leben man zerstört.

Die Statistik bestätigt, was diejenigen, die außerhalb der Hauptstadt umherreisen, in den Dörfern Afrikas, Nepals, Mindanaos und Äthiopiens sehen: Die Schere zwischen Arm und Reich geht immer weiter auseinander, und die Zahl der Menschen, die in völliger Armut - von weniger als einem Dollar pro Tag - leben, hat zugenommen. Selbst dort, wo die Flussblindheit ausgerottet wurde, herrscht weiterhin Armut. Und dies trotz all der guten Absichten und Versprechungen, die die Industrieländer den Entwicklungsländern machten, von denen die meisten einst Kolonien der Industrieländer waren.

Über Nacht ändern sich Einstellungen in der Ersten Welt genauso wenig wie in der Dritten Welt. Als die Kolonialherren die Entwicklungsländer in die kaum vorbereitete staatliche Unabhängigkeit entließen, änderten die Menschen dort ihre Meinung über ihre einstigen Gebieter nicht, zumal diese weiterhin glaubten, sie wüssten alles besser. Sie drängten die neuen Regierungen dieser Länder, sie mögen ihnen vertrauen und ihren Empfehlungen folgen, ganz gleich, wie viel Not sie über ihre Bürger brächten. Nachdem in der Vergangenheit so viele Versprechen gebrochen und die Menschen so oft hintergangen worden waren, war die Vertrauensgrundlage zerstört. Man nahm

die angebotenen Ratschläge wegen der damit verbundenen Gelder an, nicht aus Überzeugung.

Es gab einige von diesem kolonialen Erbe unbelastete Industrieländer - vor allem die USA und Skandinavien. Doch auch das Ansehen der USA hatte gelitten, nicht so sehr wegen der Expansionsbestrebungen, die gleichsam ihre »offenkundige Berufung« waren, als durch den Kalten Krieg, in dem, vor allem in Lateinamerika, für den allumfassenden Kampf gegen den Kommunismus demokratische Prinzipien über Bord geworfen wurden. Doch nach dem Ende des Kalten Kriegs und dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatten die Industrieländer keine Gründe mehr dafür, jenen Ländern Wohlstand und Wachstum vorzuenthalten, die ihre koloniale Vergangenheit und ihre elende Gegenwart überwinden wollten.

Am Abend vor meinem Dienstantritt bei der Weltbank hielt ich meine letzte Pressekonferenz als Vorsitzender des Wirtschaftssachverständigenrats von Präsident Clinton ab. Nachdem sich die US-Binnenwirtschaft so gut steuern ließ, lag meines Erachtens die größte Herausforderung für einen Volkswirt in dem wachsenden Problem der Weltarmut. Was konnten wir dagegen tun, dass weltweit 1,2, Milliarden Menschen mit weniger als einem Dollar pro Tag und weitere 2,8 Milliarden Menschen mit weniger als zwei Dollar pro Tag auskommen müssen? Was konnte ich tun, um den Traum von einer Welt ohne Armut Wirklichkeit werden zu lassen? Wie konnte ich einen Beitrag zur Verwirklichung des bescheideneren Traums einer Welt mit weniger Armut leisten? Diese Aufgabe beinhaltete für mich dreierlei: erstens, zu überlegen, welche Strategien zur Ankurbelung des Wachstums und zur Bekämpfung der Armut am erfolgversprechendsten wären; zweitens, mit Regierungen in den Entwicklungsländern zusammenzuarbeiten, um diese Strategien umzusetzen, und drittens, in den Industrieländern alles in meiner Macht Stehende zu tun, um die Interessen und Anliegen der Dritten Welt zu fördern, ganz gleich ob es darum ging, auf die Öffnung ihrer Märkte zu drängen oder effektivere Hilfe zu leisten. Ich wusste, dass diese Aufgaben schwierig waren, aber ich hätte mir nie träumen lassen, dass eines der größten Hindernisse für die Entwicklungsländer vom Menschen geschaffen und gänzlich

unnötig war und direkt auf der gegenüberliegenden Straßenseite lag - bei unserer »Schwesterinstitution«, dem IWF. Obgleich ich erwartet hatte, dass nicht alle Verantwortlichen in den internationalen Finanzinstitutionen oder den Regierungen, die sie unterstützten, sich dem Ziel, die Armut zu beseitigen, verpflichtet fühlten, erwartete ich immerhin die Bereitschaft, eine offene Diskussion zu führen - über Strategien, die offenkundig in so vielen Bereichen versagten und insbesondere die Armen im Stich ließen.

Äthiopien und der Kampf zwischen Machtpolitik und Armut

Nach vier Jahren in Washington hatte ich mich an die seltsame Welt der Bürokraten und Politiker gewöhnt. Doch erst als ich im März 1997, knapp einen Monat nach meinem Dienstantritt, nach Äthiopien reiste, bin ich voll und ganz in die erstaunliche Welt der IWF-Politik und -Arithmetik eingetaucht. Das Pro-Kopf-Einkommen betrug in Äthiopien 110 Dollar pro Jahr, und das Land war durch eine Serie von Dürren und Hungersnöten, die zwei Millionen Menschen das Leben gekostet hatten, schwer angeschlagen. Ich hatte eine Unterredung mit Ministerpräsident Meles Zenawi, einem Mann, der einen langjährigen Guerillakrieg gegen das blutige marxistische Regime von Mengistu Haile Mariam geführt hatte. Zenawis Truppen siegten 1991, und anschließend begann die Regierung mit der harten Arbeit, das Land wiederaufzubauen. Zenawi hatte zunächst Medizin und später Wirtschaftswissenschaften an der Open University in England studiert, weil er wusste, dass das einheimische Wirtschaftssystem grundlegend verändert werden musste, wenn das Land seine jahrhundertelange Armut überwinden wollte, und er zeigte ein Wissen, ja eine Kreativität in ökonomischen Fragen, die all meine Studenten beschämt hätte. Er verstand die wirtschaftlichen Zusammenhänge und die besonderen Gegebenheiten in seinem Land viel besser als die Mitarbeiter internationaler Wirtschaftsinstitutionen, die sich mit Äthiopien befassten und mit denen ich in den folgenden drei Jahren zu tun hatte.

Zenawi verband diese intellektuellen Qualitäten mit persönlicher Integrität: Niemand bezweifelte seine Lauterkeit, und gegen Mitglieder seiner Regierung wurden kaum Korruptionsvorwürfe laut. Seine politischen Gegner kamen überwiegend aus den lange
Zeit dominierenden Gruppen im Umkreis der Hauptstadt, die nach seinem Amtsantritt ihre politische Macht verloren hatten, und sie bezweifelten seine Treue zu demokratischen Prinzipien. Dennoch war er kein altmodischer Autokrat. Er und seine Minister bemühten sich grundsätzlich um eine Dezentralisierung, um so den Staat näher an die Menschen heranzubringen und sicherzustellen, dass das Zentrum nicht den Kontakt zu den verschiedenen Regionen verlor. Die neue Verfassung gab sogar jeder Region das Recht, sich nach einem demokratischen Abstimmungsverfahren abzuspalten. Dies stellte sicher, dass die politischen Eliten in der Hauptstadt, wer immer sie auch waren, es sich nicht erlauben konnten, die Sorgen der einfachen Bürger in den verschiedenen Landesteilen zu ignorieren, und dass keine einzelne Region dem Rest des Landes seine Ansichten aufzwingen konnte. Als Eritrea 1993 seine Unabhängigkeit erklärte, bewies die Regierung ihre Prinzipienfestigkeit.

Als ich 1997 nach Äthiopien kam, hatte Zenawi einen erbitterten Disput mit dem IWF, und der Währungsfonds hatte sein Kreditvergabeprogramm ausgesetzt. Die makroökonomischen »Ergebnisse« - auf die sich der IWF konzentrieren *sollte* - hätten nicht besser sein können. Es gab keine Inflation, und die Preise gingen sogar zurück. Die Wirtschaftsleistung war ständig gestiegen, seitdem es Zenawi gelungen war, Mengistu abzusetzen.[8] Meles Zenawi bewies, dass selbst ein armes afrikanisches Land bei der richtigen Politik ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum erreichen konnte. Nach Jahren des Kriegs und Wiederaufbaus kehrte die internationale Hilfe allmählich in das Land zurück. Doch Zenawi hatte Probleme mit dem IWF. Es ging nicht nur um 127 Millionen Dollar, die der IWF im Rahmen seiner sogenannten »Erweiterten Strukturanpassungsfazilität« (ESAF) bereitstellte (ein Kreditvergabeprogramm, das Kredite an sehr arme Länder zu äußerst niedrigen Zinsen vorsah), sondern auch um Gelder der Weltbank.

Der IWF spielt eine herausragende Rolle bei der

internationalen Finanzhilfe. Er soll die makroökonomische Lage in jedem Empfängerland überprüfen und sicherstellen, dass das Land mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln auskommt. Andernfalls kommt es zwangsläufig zu Schwierigkeiten. Kurzfristig kann ein Land über seine Verhältnisse leben, indem es sich verschuldet,
doch einmal kommt der Tag, an dem es die Zeche zahlen muss, und die Krise ist da. Das besondere Augenmerk des IWF gilt der Inflation. Staaten, in denen die öffentliche Hand mehr ausgibt, als sie in Form von Steuern und Auslandshilfe einnimmt, treiben ihre Inflationsraten in die Höhe, vor allem, wenn sie ihre Haushaltsdefizite dadurch finanzieren, dass sie Geld drucken. Natürlich gibt es außer der Inflation noch weitere Indikatoren einer guten makroökonomischen Politik. Der Terminus »makro-« bezieht sich auf das *aggregierte* Verhalten, also die gesamtwirtschaftlichen Wachstums-, Arbeitslosen- und Inflationsraten, und ein Land kann eine niedrige Inflation, aber kein Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosigkeit haben. Für die meisten Volkswirte wäre ein solches Land in einer verheerenden makroökonomischen Verfassung. Für die meisten Volkswirte ist eine niedrige Inflation kein Zweck an sich, sondern ein Mittel zum Zweck: Inflation ist deshalb verpönt, weil eine *übermäßig* hohe Inflationsrate oftmals zu niedrigem Wachstum führt, das seinerseits hohe Arbeitslosigkeit verursacht. Doch der IWF scheint oft Mittel und Zweck zu verwechseln und verliert dabei aus dem Blick, was wirklich von Belang ist. Die Kreditwürdigkeit eines Landes wie Argentinien wird mit »A« (also gut bis befriedigend) bewertet, solange sein Haushalt ausgeglichen und die Inflation unter Kontrolle zu sein scheint, obwohl es seit Jahren eine zweistellige Arbeitslosenrate aufweist!

Wenn ein Land gewisse Mindestanforderungen nicht erfüllt, setzt der IWF seine Hilfe aus; und meist folgen andere Kreditgeber seinem Beispiel. Aus verständlichen Gründen gewähren Weltbank und IWF nur solchen Ländern Kredite, die gute makroökonomische Rahmenbedingungen aufweisen. Bei Ländern mit riesigen Haushaltsdefiziten und galoppierender Inflation besteht die Gefahr, dass die Gelder nicht sinnvoll verwendet werden. Staaten, denen es nicht gelingt, ihre Gesamtwirtschaft in Ordnung zu bringen, gehen in der Regel auch mit der Auslandshilfe nicht

verantwortungsvoll um: Sind die makroökonomischen Indikatoren - Inflation und Wachstum - gut, wie es in Äthiopien der Fall war, dann sind auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen zweifellos in Ordnung. Dies traf auf Äthiopien zu, und zudem hatte die Weltbank direkte Belege für die Kompetenz der Regierung und ihr Engagement für die Armen. Äthiopien hatte eine Entwicklungsstrategie für seine ländlichen Regionen erarbeitet, die sich auf die Armen und vor allem jene 85 Prozent der Bevölkerung konzentrierte, die im landwirtschaftlichen Sektor erwerbstätig waren. Die Regierung hatte die Militärausgaben drastisch gekürzt - obwohl sie selbst mit militärischen Mitteln an die Macht gelangt war -, weil sie wusste, dass Gelder, die für Waffenkäufe verwendet wurden, nicht für die Bekämpfung der Armut zur Verfügung standen. Gerade eine solche Regierung verdiente doch wohl die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft. Doch der IWF hatte trotz der guten gesamtwirtschaftlichen Daten sein Beistandsprogramm für Äthiopien mit der Begründung ausgesetzt, Äthiopiens Haushaltslage gebe Anlass zur Besorgnis.

Die äthiopische Regierung hatte zwei Einnahmequellen - Steuern und Auslandshilfe. Der Haushalt eines Staates ist so lange ausgeglichen, wie die Einnahmen gleich den Ausgaben sind. Wie viele andere Entwicklungsländer bezieht auch Äthiopien einen Großteil seiner Einnahmen aus der Auslandshilfe. Der IWF war in Sorge, dass Äthiopien in Schwierigkeiten käme, wenn diese Quelle einmal versiegte. Daher argumentierte er, Äthiopiens Haushaltslage könne nur dann als solide beurteilt werden, wenn die Ausgaben auf das Steueraufkommen begrenzt würden.

Die Logik des IWF führt zu der problematischen Folgerung, dass kein Land die Auslandshilfe, die es bekommt, in Entwicklungsprojekte investieren dürfte. Wenn etwa Schweden Äthiopien Gelder für den Bau von Schulen zukommen ließe, würde diese Logik Äthiopien dazu zwingen, mit dem Geld seine Währungsreserven aufzustocken. (Alle Länder haben solche Reserven - oder sollten sie haben -, um für Zeiten der Not vorzusorgen. Die traditionelle Währungsreserve ist Gold; es ist jedoch mittlerweile weitgehend durch Hartwährungen und auf diese Währungen lautende verzinsliche Anleihen ersetzt worden. Die gängigste Form, Währungsreserven zu halten, sind US-

Schatzwechsel.) Aber internationale Geber leisten ihre Hilfe nicht zu diesem Zweck. In Äthiopien arbeiteten die Geldgeber unabhängig vom IWF. In diesem Fall wollten sie, wie die äthiopische Regierung, neue Schulen und Krankenhäuser bauen. Meles Zenawi formulierte es eindringlicher: Er sagte mir, er hätte nicht 17 Jahre so hart gekämpft, um sich von einem internationalen Bürokraten sagen lassen zu müssen, er dürfe keine Schulen und Kliniken für sein Volk bauen, nachdem er endlich internationale Geldgeber dafür gewonnen hatte.

Die Sichtweise des IWF wurzelte nicht in grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Projekts. Manchmal hatten Länder mit den Hilfsgeldern Schulen oder Kliniken errichtet. Als die Hilfszahlungen dann versiegten, fehlte es am nötigen Geld, um diese Einrichtungen zu unterhalten. Die Geldgeber hatten dieses Problem erkannt und bei der Konzipierung ihrer Hilfs-programme für Äthiopien und andere Länder berücksichtigt. Doch was der IWF im Falle Äthiopiens geltend machte, ging über diese Bedenken hinaus. Der Währungsfonds behauptete, die internationale Hilfe sei zu unsicher, als dass man sich darauf verlassen könne. Mir erschien der Standpunkt des IWF als völlig haltlos, und dies nicht nur wegen seiner absurden Folgen. Ich wusste, dass die Entwicklungshilfe oftmals viel beständiger floss als die Steuereinnahmen, die stark mit der wirtschaftlichen Lage schwanken können. Als ich nach Washington zurückkehrte, bat ich meine Mitarbeiter, die Statistiken zu prüfen, und sie bestätigten, dass die internationalen Hilfszahlungen zuverlässiger waren als die Steuereinnahmen. Folgt man der Argumentation des IWF über stabile Einnahmequellen, dann hätten Äthiopien und andere Entwicklungsländer die Auslandshilfe, nicht aber die Steuereinnahmen in ihre Haushaltspläne einbeziehen müssen. Und wenn weder Steuern noch Auslandshilfe auf der Einnahmeseite der Etats verbucht werden dürften, dann wäre *jedes* Land in schlechter Verfassung.

Doch die Argumentation des IWF hat noch größere Schwachstellen. Die angemessene Antwort auf die Schwankungsanfälligkeit der Einnahmen ist die flexible Gestaltung der Ausgaben. Wenn die Einnahmen, aus beliebiger Quelle, rückläufig sind, dann muss die Regierung bereit sein, die Ausgaben zu kürzen. Doch bei den Formen von Hilfe, die einen Großteil dessen

ausmachen, was arme Länder wie Äthiopien erhalten, gibt es eine eingebaute Flexibilität: Wenn das Land kein Geld für eine zusätzliche Schule bekommt, baut es diese Schule einfach nicht. Die äthiopischen Regierungsvertreter wussten, was auf dem Spiel stand, sie verstanden die Besorgnis darüber, was geschehen könnte, wenn entweder die Steuereinnahmen oder die Auslandshilfe zurückgingen, und sie hatten Strategien für diese Eventualitäten erarbeitet. Was sie nicht verstanden - und was ich nicht verstand -, war, weshalb der IWF die Logik ihrer Position nicht nachvollziehen konnte. Und es stand viel auf dem Spiel: Schulen und Kliniken für einige der ärmsten Menschen auf der Welt.

Neben der Kontroverse über die Frage, wie die Auslandshilfe zu behandeln sei, wurde ich auch gleich noch in einen zweiten Disput zwischen IWF und Äthiopien hineingezogen, der um die vorzeitige Rückzahlung von Krediten entbrannte. Äthiopien hatte einen amerikanischen Bankkredit mit einem Teil seiner Währungsreserven vorzeitig zurückgezahlt. Die Transaktion war *ökonomisch* absolut sinnvoll. Trotz der Qualität des Sicherungsgegenstands (eines Flugzeugs) bezahlte Äthiopien für seinen Kredit einen sehr viel höheren Zins, als es auf seine Währungsreserven erhielt. Ich hätte der Regierung ebenfalls geraten, den Kredit vorzeitig zu tilgen, besonders da die Regierung, falls sie später zusätzliche Mittel benötigte, vermutlich ohne weiteres einen mit dem Flugzeug abgesicherten Kredit erhielte. Doch die Vereinigten Staaten und der IWF lehnten eine vorzeitige Rückzahlung ab. Sie beanstandeten nicht die Logik der Strategie, sondern die Tatsache, dass Äthiopien ohne vorherige Zustimmung des IWF aktiv geworden war. Doch weshalb sollte ein souveränes Land für jede Initiative die Erlaubnis des IWF einholen? Dies wäre verständlich gewesen, wenn der Schritt Äthiopiens seine Fähigkeit zur Tilgung der IWF-Kredite beeinträchtigt hätte; doch genau das Gegenteil war der Fall, da es eine sinnvolle finanzielle Entscheidung für die Solvenz des Landes war.

Jahrelang waren die Mantras im Hauptsitz des IWF in Washington Rechenschaftspflicht und erfolgsbezogene Beurteilung gewesen. Die Erfolge der weitgehend selbstbestimmten Politik Äthiopiens hätten davon überzeugen müssen, dass das Land sein Schicksal selbst meistern konnte. Doch der

IWF vertrat den Standpunkt, dass Länder, die Gelder von ihm bekamen, verpflichtet seien, alle relevanten Informationen an ihn weiterzuleiten; wer dieser Erwartung nicht nachkam, musste mit der Einstellung des Hilfsprogramms rechnen, wie vernünftig die getroffene Maßnahme auch war. Äthiopien empfand diesen Übergriff als eine neue Form des Kolonialismus, während es sich für den IWF schlicht um ein Standardverfahren handelte. Es gab weitere strit- tige Punkte in der Beziehung zwischen IWF und Äthiopien über die Liberalisierung des äthiopischen Finanzmarktes. Funktionierende Kapitalmärkte sind das Gütezeichen des Kapitalismus, doch nirgends ist die Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern größer als bei ihren Kapitalmärkten. Das gesamte Bankensystem Äthiopiens (gemessen beispielsweise am Wert seiner Aktiva) ist etwas kleiner als das von Bethesda, Maryland, einem Vorort von Washington mit etwa 55 000 Einwohnern. Der IWF verlangte, dass Äthiopien nicht nur seine Finanzmärkte für die westliche Konkurrenz öffnen, sondern auch seine größte Bank in mehrere Teile zerschlagen sollte. In einer Welt, in der gewaltige amerikanische Finanzkonzerne wie Citybank und Travelers oder Manufactures Hanover und Chemical erklären, sie müssten fusionieren, um im Wettbewerb bestehen zu können, hat eine Bank von der Größe der North East Bethesda-Sparkasse keine Chance, sich gegen einen globalen Giganten wie Citibank zu behaupten. Wenn globale Finanzinstitute in einem Land geschäftlich aktiv werden, können sie die heimische Konkurrenz ausschalten. Und auch wenn sie in einem Land wie Äthiopien den einheimischen Banken Kunden abjagen, sind sie bei der Vergabe von Krediten an multinationale Konzerne sehr viel engagierter und großzügiger als bei der Kreditgewährung an mittelständische Betriebe und Landwirte.

Der IWF wollte mehr tun, als bloß das Bankensystem für die ausländische Konkurrenz zu öffnen. Er wollte das Finanzsystem durch den Aufbau eines Auktionsmarkts für Schatzwechsel des äthiopischen Staates »stärken« - eine Reform, die, mochte sie auch in vielen Ländern wünschenswert sein, dem Entwicklungsniveau des Landes völlig unangemessen war. Zudem forderte der IWF, dass Äthiopien seinen Finanzmarkt »liberalisiert«, das heißt, die Höhe der Zinsen vom freien Spiel der Marktkräfte bestimmen ließ - etwas, das die Vereinigten Staaten und Westeuropa erst

nach 1970 taten, als ihre Märkte und die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen sehr viel weiter entwickelt waren. Der IWF verwechselte Mittel und Zweck. Eines der Hauptziele eines funktionstüchtigen Bankensystems ist die Bereitstellung von Krediten zu günstigen Konditionen für diejenigen, die ihre Schulden zurückzahlen können. In einem weitgehend agrarwirtschaftlich geprägten Land wie Äthiopien ist es wichtig, dass tüchtige Bauern für den Kauf von Saatgut und Dünger Kredite zu annehmbaren Konditionen erhalten können. Das äthiopische Bankensystem leistete dies auf recht effiziente Weise. Tatsächlich war die Differenz zwischen Sollzinsen und Habenzinsen sehr viel geringer als in anderen Entwicklungsländern, die dem Rat des IWF gefolgt waren. Dennoch war der Währungsfonds unzufrieden, weil seiner Auffassung nach die Zinsen im freien Spiel internationaler Marktkräfte festgelegt werden sollen, unabhängig davon, ob diese Märkte wettbewerbsfähig waren. Für den IWF war ein liberalisiertes Finanzsystem ein Ziel an sich. Aufgrund seiner naiven Marktgläubigkeit erwartete er, dass ein liberalisiertes Finanzsystem zu sinkenden Kreditzinsen und damit zu einer Ausweitung des Kreditangebots führen würde. Der IWF war so fest von seiner dogmatischen Position überzeugt, dass er sich kaum um praktische Erfahrungen scherte.

Äthiopien widerstand aus gutem Grund der Forderung des IWF, sein Bankensystem zu »öffnen«. Die Regierung hatte gesehen, was geschehen war, als eines der ostafrikanischen Nachbarländer den Forderungen des IWF nachgekommen war. In dem festen Glauben, der Wettbewerb zwischen den Banken würde Zinssenkungen auslösen, hatte der IWF darauf bestanden, dass das Land seinen Finanzmarkt »liberalisiert«. Das Ergebnis war katastrophal: Die Zinsen stiegen, und Landwirte, die immer stark von Krediten abhängig sind, wurden schwer getroffen. Die äthiopische Regierung war daher verständlicherweise auf der Hut. Da sie den Lebensstandard ihrer Bürger im landwirtschaftlichen Sektor verbessern wollte, befürchtete sie, die Liberalisierung würde sich verheerend auf die armen Bauern auswirken, die sich kein Saatgut und keinen Dünger mehr leisten könnten, da sie an keine billigen Kredite mehr kämen. Äthiopien ist ein Land, das immer wieder von Dürren heimgesucht wird, die schwere Hungersnöte auslösen. Seine politischen Führer wollten nicht alles

noch schlimmer machen. Sie befürchteten, dass die Einkommen der Bauern stark sinken würden, wenn sie die Empfehlung des IWF befolgten, was die sowieso schon düstere Lage weiter verschlimmern würde.

Als die Äthiopier den Forderungen des IWF nicht nachkamen, behauptete dieser, die Regierung meine es mit ihren Reformen nicht ernst, und setzte sein Hilfsprogramm aus. Glücklicherweise gelang es mir und anderen Volkswirten der Weltbank, deren Verwaltungsspitze davon zu überzeugen, dass die Gewährung weiterer Kredite an Äthiopien ökonomisch sinnvoll ist: Es war ein Land, das dringend Hilfe brauchte, mit erstklassigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer redlichen Regierung, die sich ernsthaft darum bemühte, die Not der Armen zu lindern. Das Volumen der Weltbank-Kredite verdreifachte sich, auch wenn es Monate dauerte, bis der IWF endlich seinen Widerstand aufgab. Um das Ruder herumzureißen, hatte ich mit der unbezahlbaren Hilfe und Unterstützung von Kollegen begonnen, »intellektuelle Überzeugungsarbeit« zu leisten, um die Mitarbeiter der Weltbank in Äthiopien zu erreichen und sie zu drängen, mit ihren Kollegen vom IWF zusammenzuarbeiten. In Washington veranstalteten meine Kollegen und ich Tagungen, um Bedienstete von IWF und Weltbank dazu zu ermutigen, sich mit Problemen der Liberalisierung des Finanzsektors in stark unterentwickelten Ländern und den Folgen einer aufgezwungenen Sparpolitik in armen Ländern, die auf Auslandshilfe angewiesen sind, zu befassen. Ich versuchte, über Kollegen bei der Weltbank leitende Mitarbeiter des IWF zu erreichen. Kurz, ich setzte alle Hebel in Bewegung.

Die Hilfe wurde wieder aufgenommen, und ich würde gerne glauben, dass meine Bemühungen zu einer Lösung führten, die langfristig nicht nur für Äthiopien, sondern auch für die Weltbank und den IWF vorteilhaft ist. Ich musste jedoch erfahren, dass es eines enormen Aufwands an Zeit und Kraft bedarf, um in einer internationalen Organisation etwas zu verändern. Solche Organisationen sind undurchsichtig, und es gelangt nicht nur viel zu wenig Information von innen nach außen, sondern vermutlich noch weniger Information von außen nach innen.

Die scharfe Kontroverse über die Vergabe von Krediten an Äthiopien öffnete mir die Augen über die Arbeitsweise des IWF.

Es gab eindeutige Beweise dafür, dass sich der IWF bezüglich der Liberalisierung des Finanzmarkts und der gesamtwirtschaftlichen Lage in Äthiopien irrte, dennoch mussten die Ökonomen des IWF ihren Willen durchsetzen. Sie suchten nicht den Rat externer Fachleute, auch wenn diese hervorragend informiert und völlig unparteiisch waren. Inhaltsfragen wurden zu Verfahrensfragen. Die Frage, ob es für Äthiopien sinnvoll war, den Kredit zurückzuzahlen, war nicht so wichtig wie die Tatsache, dass es den IWF nicht konsultiert hatte. Die Liberalisierung des Finanzmarkts - die Frage, wie dies in einem Land mit dem Entwicklungsniveau Äthiopiens am besten zu bewerkstelligen sei - war eine Inhaltsfrage, und Experten hätten um ihre Meinung gefragt werden können. Die Tatsache, dass keine externen Fachleute hinzugezogen wurden, um an der Schlichtung dieser Streitfrage mitzuwirken, steht völlig in Einklang mit dem Stil des IWF, sich selbst zum Monopolanbieter »verlässlichen« Rats zu stilisieren. Selbst Angelegenheiten wie die Rückzahlung des Kredits - obgleich eigentlich keine Sache, in die sich der IWF überhaupt hätte einmischen sollen, solange Äthiopiens Vorgehen seine Zahlungsfähigkeit verbesserte und nicht verschlechterte - hätten zwecks Prüfung ihrer »Angemessenheit« an externe Fachleute verwiesen werden können. Doch das wäre dem IWF ein Dorn im Auge gewesen. Da die Entscheidungsfindung beim IWF größtenteils hinter verschlossenen Türen abläuft - die gerade angeschnittenen Fragen wurden praktisch nicht öffentlich diskutiert -, nährt er den Verdacht, dass Machtpolitik, Sonderinteressen oder andere geheime Gründe, die nichts mit seinem Mandat und seinen expliziten Zielen zu tun haben, seine institutionelle Politik und Handlungsweise beeinflussen.

Für eine mittelgroße Institution wie den IWF ist es sehr schwierig, über jede Volkswirtschaft der Welt gründlich Bescheid zu wissen. Einige der besten Volkswirte des IWF sind mit der Beobachtung der US-Wirtschaft betraut, doch als ich dem Sachverständigenrat des US-Präsidenten vorstand, hatte ich wiederholt den Eindruck, das begrenzte Verständnis des IWF von der US-Wirtschaft habe ihn verfehlte wirtschaftspolitische Empfehlungen für Amerika formulieren lassen. So meinten IWF-Experten beispielsweise, die Inflation in den Vereinigten Staaten würde zunehmen, sobald die Arbeitslosigkeit unter sechs Prozent falle.

Die Modelle, die wir im Sachverständigenrat benutzten, sagten uns, dass sie sich irrten, aber sie waren an unserer Meinung nicht sonderlich interessiert. Wir hatten Recht, und der IWF hatte Unrecht: Die Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten fiel auf unter vier Prozent, und die Inflation stieg dennoch nicht an. Ausgehend von ihrer fehlerhaften Analyse der US-Wirtschaft, gaben die Volkswirte des IWF eine falsche wirtschaftspolitische Empfehlung: Die Notenbank solle die Leitzinsen anheben. Gott sei Dank hat sie die Empfehlung des IWF nicht beachtet.

Doch den IWF stört sein mangelndes Detailwissen nicht weiter, verfährt er doch nach einer Einheitsmethode. Die Schwierigkeiten dieser Vorgehensweise zeigen sich besonders deutlich, wenn er sich mit den volkswirtschaftlichen Herausforderungen der Entwicklungs- und Transformationsländer befasst. Die Institution ist in Entwicklungsfragen nicht besonders kompetent - ihr ursprünglicher Auftrag lautete, die Stabilität der Weltwirtschaft zu unterstützen, nicht, die Armut in den Entwicklungsländern zu bekämpfen -, und doch bezieht sie eindeutig Stellung zu Entwicklungsfragen. Entwicklungsfragen sind kompliziert; in vielerlei Hinsicht müssen Entwicklungsländer sehr viel schwierigere Probleme meistern als Industrieländer. Dies hängt damit zusammen, dass in vielen Entwicklungsländern Märkte fehlen, und sofern diese vorhanden sind, funktionieren sie vielfach nur mangelhaft. Es gibt eine Fülle von Informationsproblemen, und kulturelle Gepflogenheiten wirken sich oftmals nachhaltig auf das ökonomische Verhalten aus. Dennoch werden Makroökonomen durch ihre Ausbildung nur schlecht auf die Probleme vorbereitet, denen sie sich stellen müssen. An einigen der Hochschulen, an denen der IWF regelmäßig neue Mitarbeiter rekrutiert, stehen Modelle auf dem Lehrplan, in denen keinerlei Arbeitslosigkeit vorkommt. Schließlich ist im Standardmodell des vollkommenen Wettbewerbs - das Modell, das dem marktwirtschaftlichen »Fundamentalismus« des IWF zugrunde liegt - die Nachfrage immer gleich dem Angebot. Wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften gleich dem Angebot ist, gibt es keine *unfreiwillige* Arbeitslosigkeit. Wer nicht arbeitet, hat sich offenkundig *entschlossen,* nicht zu arbeiten. Nach dieser Interpretation würde sich die Arbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren, als jeder Vierte arbeitslos war, einer

plötzlichen Zunahme des Wunsches nach mehr Freizeit verdanken. Es mag Psychologen interessieren, weshalb es zu dieser plötzlichen Zunahme des Verlangens nach Freizeit kam, beziehungsweise weshalb diejenigen, die doch eigentlich ihre Freizeit genießen sollten, so unglücklich zu sein schienen. Nach dem Standardmodell liegen diese Fragen jenseits des Horizonts der Wirtschaftswissenschaften. Diese altmodischen Modelle sorgen heute an den Universitäten nur noch für Erheiterung ; denn sie sind besonders schlecht geeignet, um die Probleme eines Landes wie Südafrika zu verstehen, dem seit Ende der Apartheid eine Arbeitslosenquote von über 25 Prozent zu schaffen macht.

Doch selbst wenn der typische Volkswirt beim IWF durch seine Ausbildung besser auf die Probleme der Entwicklungsländer vorbereitet wäre, ist es unwahrscheinlich, dass eine Abordnung des IWF, die sich drei Wochen lang in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba oder der Hauptstadt eines anderen Entwicklungslands aufhielte, tatsächlich wirtschaftspolitische Empfehlungen erarbeiten könnte, die auf das Land zugeschnitten wären oder mit denen es auch nur etwas anfangen könnte. Hervorragend ausgebildete, erstklassige Volkswirte, die bereits in dem Land sind, ausgezeichnet über die Lage vor Ort Bescheid wissen und täglich an der Lösung der Probleme des Landes arbeiten, können viel eher eine sachgerechte Strategie erarbeiten. Der Standpunkt des IWF war von einer ideologischen Anschauung - der reinen marktwirtschaftlichen Lehre - geprägt, die die besondere Lage und die akuten Probleme des Landes weitgehend oder völlig außer Betracht ließ. Die Volkswirte des IWF konnten die kurzfristigen Auswirkungen ihrer politischen Empfehlungen auf das Land ignorieren, denn sie begnügten sich mit dem Glauben, dass das Land *langfristig* besser dastehen würde; etwaige negative Auswirkungen auf kurze Sicht waren gleichsam die läuternden Schmerzen, die notwendigerweise zu dem Prozess dazugehörten. Rasch steigende Zinsen mögen heute zu Hungersnöten führen, aber die Markteffizienz erfordert freie Märkte, und *auf lange Sicht* führt diese Effizienz zu Wachstum, und Wachstum kommt allen zugute. Leid und Not sind Teil der Katharsis und beweisen, dass ein Land auf dem richtigen Weg ist. Meines Erachtens sind Schmerzen manchmal *notwendig,* aber sie sind nicht per se positiv. Intelligent konzipierte politische Programme

können oftmals einen Großteil der Schmerzen vermeiden, und einige Formen der Not - das Elend beispielsweise, das durch plötzliche Kürzungen von Nahrungsmittelsubventionen ausgelöst wird, die zu Ausschreitungen, städtischer Gewaltkriminalität und zur Auflösung des sozialen Beziehungsgefüges führen - sind kontraproduktiv.

Der IWF hatte viele Verantwortliche davon überzeugt, dass seine ideologisch motivierten Maßnahmen unverzichtbar sind, wenn Länder langfristig erfolgreich sein wollen. Wirtschaftswissenschaftler betonen die Bedeutung knapper Ressourcen, und der IWF behauptet, er sei lediglich der Überbringer dieser Botschaft: Länder können nicht dauerhaft über ihre Verhältnisse leben. Natürlich braucht man keine hochkarätig besetzte Finanzinstitution, um einem Land zu sagen, es dürfe nicht mehr ausgeben, als es einnimmt. Doch die Reformprogramme des IWF gehen weit darüber hinaus.

Es gibt Alternativen zu den IWF-Programmen, die der Bevölkerung ein vertretbares Maß an Opfern abverlangen und die ohne marktwirtschaftlichen Fundamentalismus positive Ergebnisse erzielten. Ein gutes Beispiel ist das 3700 Kilometer südlich von Äthiopien gelegene Botsuana, ein kleines Land mit 1,5 Millionen Einwohnern, das seit seiner Unabhängigkeit eine stabile Demokratie ist.

Als Botsuana 1996 seine völlige staatliche Unabhängigkeit erlangte, war es wie Äthiopien und die meisten anderen Länder Afrikas ein extrem armes Land mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 100 Dollar. Es war überwiegend agrarwirtschaftlich geprägt, litt an Wassermangel und hatte eine schlechte Infrastruktur. Dennoch ist Botsuana ein Paradebeispiel für gelungene Entwicklung. Obgleich das Land heute unter den verheerenden Auswirkungen von AIDS leidet, wuchs seine Wirtschaft zwischen 1961 und 1997 im Schnitt um zehn Prozent pro Jahr.

Botsuana profitierte von seinen Diamantenvorkommen, doch Länder wie die Demokratische Republik Kongo (das vormalige Zaire), Nigeria und Sierra Leone besitzen ebenfalls reiche Rohstoffvorkommen. In diesen Ländern förderten die Einnahmen aus dem Abbau dieser Vorkommen Korruption und brachten privilegierte Eliten hervor, die erbittert um die Kontrolle über die Bodenschätze des jeweiligen Landes rangen. Botsuanas Erfolg

basierte auf seiner Fähigkeit, einen politischen Konsens zu wahren, der auf einem breiten Willen zu nationaler Einheit fußte. Dieser politische Konsens, der notwendig ist für jeden tragfähigen Gesellschaftsvertrag zwischen Regierung und Regierten, war von der Regierung gemeinsam mit ausländischen Beratern, von denen viele im Auftrag der Ford Foundation tätig waren, sorgfältig erarbeitet worden. Das Team von Beratern, das die Ford Foundation in den siebziger Jahren nach Botsuana entsandte, half dem Land, ein Zukunftsprogramm zu entwerfen. Anders als der IWF, der überwiegend mit Finanzministerien und mit Zentralbanken zusammenarbeitet, erklärten die Berater der Ford Foundation ihre politischen Empfehlungen offen und freimütig, um so gemeinsam mit der Regierung die Bevölkerung für ihre Programme und Strategien zu gewinnen. Die unterschiedlichen Auffassungen der beiden Organisationen von Entwicklung spiegelten sich nicht nur im Erfolg wider. Während der IWF praktisch in der gesamten Dritten Welt auf Ressentiments stößt, fand die herzliche Beziehung, die sich zwischen den Beratern von Ford und Botsuana entwickelte, ihren symbolischen Ausdruck in der Verleihung der höchsten Auszeichnung des Landes an Steve Lewis, der im Rahmen des Programms der Ford Foundation mehrere Jahre in Botsuana tätig war.

Als Botsuana vor zwanzig Jahren eine Wirtschaftskrise durchmachte, geriet dieser grundlegende Konsens in Gefahr. Eine Dürre bedrohte die Existenzgrundlage der vielen Menschen, die sich in der Viehzucht verdingten, und Probleme in der Diamantenindustrie hatten den Staatshaushalt und seine Devisenschätze schwer belastet. Botsuana erlebte genau jene Form von Liquiditätskrise, zu deren Bekämpfung der IWF ursprünglich gegründet worden war - eine Krise, die durch öffentliche Defizitfinanzierung zur Konjunkturankurbelung abgemildert werden konnte. Doch auch wenn dies Keynes' Absicht gewesen sein mochte, als er sich für die Gründung des IWF stark machte, betrachtet sich die Institution heute nicht als ein Defizitfinanzier, der die Vollbeschäftigung in Volkswirtschaften gewährleisten sollte. Vielmehr hat er sich den präkeynesianischen Standpunkt zu Eigen gemacht, wonach der Staat in einem Konjunkturabschwung eine konsequente Sparpolitik betreiben soll, und so rückt der IWF nur dann Mittel heraus, wenn das Schuldnerland seine wirtschafts-

politischen Rezepte übernimmt, die fast immer eine kontraktive Fiskalpolitik vorsehen, die Rezessionen und Schlimmeres hervorruft. Im Fall von Botsuana verschrieb der IWF seine übliche Medizin und riet Botsuana, seine Währungsreserven nicht anzutasten. Die Regierung und die Berater des Landes hielten diese Empfehlung für falsch. Wegen der Schwankungsanfälligkeit der beiden Hauptsektoren, Viehzucht und Diamanten, hatte die Regierung klugerweise einen Notgroschen für schlechte Zeiten wie diese auf die hohe Kante gelegt. War es nicht sinnvoll, diese Ersparnisse jetzt in Anspruch zu nehmen? Offenkundig verkannte der IWF nicht nur den Stellenwert eines breiten gesellschaftlichen Konsenses, sondern auch die Funktion von Währungsreserven!

Zum Glück lehnte die Regierung die »Hilfe« und den Rat des IWF ab. Sie war nicht bereit, die hart errungene soziale und politische Stabilität für den unsicheren Nutzen der IWF-Mittel aufs Spiel zu setzen. Botsuana schnallte den Gürtel enger - wobei jeder sein Scherflein beisteuerte - und überwand so die Krise, wenn auch unter größeren Entbehrungen, als es der Fall gewesen wäre, wenn der IWF seine Hilfe zu tragbareren Konditionen angeboten hätte. Seither hat sich Botsuana nicht mehr Hilfe suchend an den IWF gewandt.

Die Unterstützung durch externe Berater, die unabhängig von den internationalen Finanzinstitutionen sind, hatte sich schon früher einmal für Botsuana ausgezahlt. Das Land würde schlechter dastehen, wenn der ursprüngliche Vertrag zwischen der botsuanischen Regierung und dem südafrikanischen Diamantenkartell aufrechterhalten worden wäre. Kurz nach der Unabhängigkeit im Jahr 1996 zahlte das Kartell Botsuana 20 Millionen Dollar für Diamanten-Schürfrechte, die pro Jahr 60 Millionen Dollar Gewinn einbrachten. Anders gesagt, die Kosten der Konzession hatten sich nach vier Monaten amortisiert! Ein intelligenter und engagierter Jurist, der von der Weltbank nach Botsuana abgestellt worden war, forderte zur Verblüffung der Bergwerksgesellschaft nachdrücklich eine Neuverhandlung des Vertrags, um einen höheren Preis durchzusetzen. Das Kartell machte seinen ganzen Einfluss bei der Weltbank geltend, um ihn in die Schranken zu weisen. Schließlich konnten sie der Weltbank einen Brief entlocken, der klarstellte, dass der Jurist nicht für die

Bank sprach. Die Antwort Botsuanas: Ebendeshalb hörten sie auf seinen Rat.

Äthiopien und Botsuana sind typische Beispiele für die Herausforderungen, vor denen die erfolgreicheren Länder Afrikas heute stehen: Länder mit politischen Führern, die dem Wohl ihrer Völker verpflichtet sind, zerbrechliche und manchmal unvollkommene Demokratien, die sich bemühen, aus den Ruinen eines kolonialen Erbes, das ihnen weder Institutionen noch Humankapital hinterließ, bessere Lebensverhältnisse für ihre Menschen zu schaffen. Die beiden Länder sind auch typisch für die Gegensätze, die die Dritte Welt kennzeichnen: Gegensätze zwischen Erfolg und Misserfolg, Reich und Arm, Hoffnungen und Wirklichkeit, zwischen dem, was ist, und dem, was sein könnte.

Ich erlebte diesen Gegensatz, als ich Ende der sechziger Jahre zum ersten Mal nach Kenia kam. Kenia ist ein reiches und fruchtbares Land, und einige der wertvollsten Ländereien sind noch immer im Besitz alter Siedler aus der Kolonialzeit. Während England den Kenianern das Land weggenommen hatte, hatte es ihnen im Gegenzug nicht viel gegeben. Als ich eintraf, waren die ehemaligen Kolonialbeamten noch immer im Land; jetzt wurden sie Berater genannt, doch oftmals liefen die Fäden der Staatsverwaltung nach wie vor in ihren Händen zusammen. In Kenia und in anderen ehemaligen Kolonien hatten die Kolonialmächte die einheimischen Völker nicht darauf vorbereitet, die Leitung der Staatsgeschäfte selbst zu übernehmen.

Als ich in den folgenden Jahren die Entwicklungen in Ostafrika beobachtete und nach meiner Ernennung zum Chefvolkswirt der Weltbank mehrere weitere Reisen in die Region unternahm, verblüffte mich der Kontrast zwischen den Ambitionen der sechziger Jahre und den anschließenden tatsächlichen Entwicklungen. Bei meinem ersten Aufenthalt lag der Geist von *uhuru,* was in Kisuaheli »Freiheit« bedeutet, und von *ujama,* »Selbsthilfe«, in der Luft. Bei meiner Rückkehr arbeiteten wortgewandte und gut ausgebildete Kenianer in den Regierungsbüros; doch die Wirtschaft war seit Jahren auf Talfahrt. Einige der Probleme - so die offensichtlich grassierende Korruption - waren hausgemacht. Doch die hohen Zinsen, die das Ergebnis der

Umsetzung von Empfehlungen des IWF waren, sowie weitere Probleme, gingen zumindest teilweise auf das Konto auswärtiger Akteure. Uganda hatte den Umbau seines Wirtschaftssystems wohl von einer günstigeren Ausgangsposition aus als alle anderen afrikanischen Länder begonnen, denn es war ein relativ reiches Land mit ausgedehnten Kaffeeplantagen, aber es mangelte ihm an tüchtigem einheimischem Verwaltungs- und Führungspersonal. Die Briten hatten nur zwei Afrikaner in ihrer Armee bis zum Dienstgrad des Stabsfeldwebels befördert. Einer davon war unglücklicherweise ein Ugander namens Idi Amin, der es schließlich zum General in der Armee Ugandas brachte und 1971 Ministerpräsident Milton Obote stürzte. (Amin genoss bis zu einem gewissen Grad das Vertrauen der Briten, weil er im Zweiten Weltkrieg in der Afrikanischen Schützenbrigade des Königs gedient und an der Niederschlagung des Mau-Mau-Aufstands in Kenia mitgewirkt hatte.) Amin verwandelte sein Land in ein Schlachthaus; nicht weniger als 300 000 Menschen wurden ermordet, weil sie als Gegner des »Präsidenten auf Lebenszeit« galten, zu dem sich Amin 1976 selbst ausrief. Die Schreckensherrschaft eines vermutlich psychopathischen Diktators, die erst 1979 endete, als er von ugandischen Exilanten und Truppen aus dem Nachbarland Tansania gestürzt wurde, spricht nicht gerade für die Fähigkeit der Briten, begabte Nachwuchskader zu rekrutieren. Heute ist das Land unter Führung des charismatischen Staatspräsidenten Museveni auf dem Weg der Erholung; Museveni hat mit bemerkenswertem Erfolg grundlegende Reformen eingeleitet, die die Analphabetenrate und die Zahl der AIDS-Infektionen deutlich gesenkt haben. Und er ist ein interessanter Gesprächspartner, der genauso geistreich über politische Philosophie wie über Entwicklungsstrategien parliert.

Aber der IWF interessiert sich nicht sonderlich für die Meinungen seiner »Klientenländer« zu solchen Fragen wie Entwicklungsstrategie oder fiskalische Austerität. Allzu oft hat sich der IWF gegenüber den Entwicklungsländern wie ein kleiner Kolonialherrscher aufgeführt. Ein Foto kann mehr sagen als tausend Worte, und ein einziges Bild, das 1998 aufgenommen und auf der ganzen Welt verbreitet wurde, hat sich in das Bewusstsein von

Millionen eingeprägt, vor allem in den ehemaligen Kolonien. Der geschäftsführende Direktor des IWF Michael Camdessus, ein kleiner, elegant gekleideter vormaliger Beamter des französischen Finanzministeriums, der einst behauptet hatte, Sozialist zu sein, steht mit strenger Miene und gekreuzten Armen hinter dem sitzenden und gedemütigten indonesischen Präsidenten. Der glücklose Präsident wird faktisch dazu gezwungen, als Gegenleistung für Finanzhilfen, die sein Land dringend braucht, die wirtschaftspolitische Souveränität über sein Land an den IWF abzutreten. Die Ironie wollte es, dass ein Großteil der Gelder letztlich nicht Indonesien zugute kam, sondern dazu diente, die Forderungen privater Kreditgeber aus den »Kolonialmächten« zu befriedigen. (Offiziell handelte es sich bei der »Zeremonie« um die Unterzeichnung einer »einvernehmlichen« Absichtserklärung, die faktisch vom Fonds diktiert wurde, obgleich die Verantwortlichen des IWF oftmals die Fiktion aufrechterhalten, die Absichtserklärung stamme von der Regierung des Landes!)

Camdessus behauptete, diese Aufnahme sei unfair: Er habe nicht gewusst, dass er fotografiert würde. Aber genau das ist der Punkt - in den alltäglichen Kontakten, fern von Kameras und Reportern, nehmen die Bürokraten des IWF, vom geschäftsführenden Direktor abwärts, genau diese Haltung ein. Für die Menschen in den Entwicklungsländern warf das Foto eine sehr beunruhigende Frage auf: Hatten sich die Dinge seit dem »offiziellen« Ende des Kolonialismus vor fünfzig Jahren wirklich verändert? Als ich diese Aufnahme sah, erinnerte ich mich deutlich an Bilder von ähnlichen »Vertragsunterzeichnungen« - angefangen von dem Vertrag über die »Öffnung Japans«, dem Admiral Perry durch seine Kanonenboot-Diplomatie nachgeholfen hatte, über das Ende des Opiumkriegs bis zur Kapitulation von Maharadschas in Indien.

Die Einstellung des IWF und seines Vorsitzenden waren klar: Die Institution war der Born der Weisheit, der die »rechte Lehre« kundtat, welche das Begriffsvermögen der Menschen in der Dritten Welt einfach überstieg. Die Botschaft, die vermittelt wurde, war unmissverständlich: Der Fonds konnte allenfalls mit einem Angehörigen der Elite - einem Finanzminister oder Notenbankpräsidenten - einen sinnvollen Dialog führen. Außerhalb dieses erlesenen Zirkels brauchte man seine Zeit nicht

mit unnützen Gesprächen zu vergeuden.

Vor 2,5 Jahren hätten die Menschen in der Dritten Welt den »Experten« des IWF vielleicht zu Recht Respekt gezollt. Doch so, wie sich das militärische Kräftegleichgewicht verschoben hat, hat sich auch das intellektuelle Kräftegleichgewicht verlagert, und zwar noch einschneidender. Die Entwicklungsländer haben mittlerweile ihre eigenen Volkswirte, von denen viele die besten Hochschulen der Welt absolviert haben. Diese Volkswirte haben den großen Vorteil, dass sie gleichsam von Kindesbeinen an mit der Politik, den Lebensverhältnissen und Entwicklungen in ihren Heimatländern vertraut sind. Und in dem Maße, wie der IWF durch sein Sendungsbewusstsein dazu veranlasst wurde, sich über seine Kernzuständigkeit, die Makroökonomik, hinaus in Strukturfragen, wie Liberalisierung, Arbeitsmärkte, Rentenreformen und so weiter, einzumischen, verschob sich das intellektuelle Kräftegleichgewicht noch weiter.

Natürlich tut der IWF so, als würde er die Bedingungen jeder Kreditvereinbarung mit einem Schuldnerland nicht diktieren, sondern aushandeln. Aber es sind einseitige Verhandlungen, in denen die gesamte Verhandlungsmacht beim IWF liegt, vor allem, weil viele Länder, die den IWF um Hilfe ersuchen, dringend Finanzmittel benötigen. Obgleich ich dies in Äthiopien und den anderen Entwicklungsländern, mit denen ich zu tun hatte, deutlich gesehen hatte, wurde es mir bei meinem Besuch in Südkorea im Dezember 1997, zu Beginn der Asienkrise, noch einmal eindringlich vor Augen geführt. Die südkoreanischen Volkswirte wussten, dass die Maßnahmen, die der IWF ihrem Land aufdrängte, verheerende Folgen haben würden. Während selbst der IWF im Rückblick einräumte, seine fiskalpolitischen Forderungen seien ein Fehler gewesen, hielten von Anfang an nur wenige Wirtschaftswissenschaftler (außerhalb des IWF) diese Politik für sinnvoll. Dennoch schwiegen die für volkswirtschaftliche Fragen zuständigen Regierungsstellen. Ich fragte mich, weshalb sie dieses Stillschweigen wahrten; doch erst bei einem Besuch zwei Jahre später, als sich die koreanische Wirtschaft erholt hatte, bekam ich von hohen Regierungsbeamten eine Antwort, die ich aufgrund früherer Erfahrungen von Anfang an erwartet hatte. Koreanische Beamte erklärten mir widerstrebend, sie hätten es nicht gewagt, offen zu widersprechen. Denn der IWF könne nicht nur seine

eigenen Mittel abdrehen, sondern seinen enormen Einfluss auch dafür geltend machen, Anlagen privater Investmentfonds zu unterbinden, indem er Finanzinstituten des privaten Sektors seine Zweifel an der wirtschaftspolitischen Solidität Koreas mitteilte. Folglich hatte Korea keine Wahl. Selbst indirekte Kritik Koreas an dem Programm des IWF könnte verheerende Folgen haben: Sie würde beim IWF den Verdacht wecken, dass die Regierung die »ökonomische Lehre des IWF« nicht richtig verstand und folglich das Programm nicht ordnungsgemäß umsetzte. (Der IWF hat ein spezielles Wort für solche Situationen: das Land ist *»off track«*. Es gibt nur einen richtigen Weg, und jede Abweichung ist ein Zeichen für eine bevorstehende Entgleisung.) Wenn der IWF öffentlich bekannt geben würde, dass die Verhandlungen abgebrochen oder auch nur vertagt wurden, dann würde dies ein äußerst negatives Signal an die Märkte senden. Dieses Signal würde bestenfalls zu Zinserhöhungen und schlimmstenfalls zu einer völligen Unterbrechung des Zustroms von Privatkapital führen. Schlimmer noch für einige der ärmsten Länder, die sowieso kaum Zugang zu Privatkapital haben, ist es, dass Geldgeber (die Weltbank, die Europäische Union und viele andere Länder) ihre Gewährung von Mitteln von der Zustimmung des IWF abhängig machen. Neuere Initiativen für einen Schuldenerlass haben dem IWF faktisch eine immer größere Macht gegeben, denn nur wenn der IWF die Wirtschaftspolitik eines Landes gutheißt, kommt es zu einem Schuldenerlass. Dies gibt dem IWF ein starkes Druckmittel in die Hand, wie er selbst weiß.

Das Machtungleichgewicht zwischen dem IWF und den »Klientenländern« sorgt zwangsläufig für Reibungen zwischen beiden, doch das Auftreten des IWF in Verhandlungen verschärft eine ohnehin schon schwierige Situation. Indem der IWF die Bedingungen der Vereinbarungen diktiert, unterdrückt er jede Diskussion mit der Regierung eines Klientenlandes - ganz zu schweigen von der breiten Öffentlichkeit - über alternative wirtschaftspolitische Strategien. In Krisenzeiten rechtfertigte der IWF seine Haltung mit dem Hinweis darauf, die Zeit habe gedrängt. Doch er verhält sich auch so, wenn keine Krisensituation vorliegt. Die Position des IWF ist einfach: Fragen werden insbesondere dann, wenn sie lautstark und unverblümt gestellt werden, als Angriff auf die unantastbare »rechte Lehre«

betrachtet. Wenn man sie zuließe, könnten sie die Autorität und Glaubwürdigkeit des IWF untergraben. Regierungschefs wissen dies und richten sich danach: Vielleicht erheben sie unter vier Augen Einwände, keinesfalls aber in der Öffentlichkeit. Die Aussicht, dass der Währungsfonds seinen Standpunkt ändert, ist verschwindend gering, während die Aussicht, leitende Bedienstete des IWF zu verärgern und sie so zu einer noch härteren Gangart zu provozieren, erheblich größer ist. Und wenn sie aufgebracht oder verärgert wären, könnte der IWF die Vergabe von Krediten hinauszögern -eine beunruhigende Aussicht für ein Land, das sich in einer Krise befindet. Doch die Tatsache, dass Regierungsvertreter *scheinbar* mit den Empfehlungen des IWF einverstanden waren, bedeutete nicht, dass sie wirklich dahinter standen. Und der IWF wusste dies.

Selbst eine flüchtige Lektüre der Bedingungen der typischen Vereinbarungen zwischen dem IWF und den Entwicklungsländern offenbart das Misstrauen zwischen dem IWF und den Empfängern. Die Mitarbeiter des IWF überwachen die Fortschritte, die das Land nicht nur anhand relevanter Indikatoren für eine solide makroökonomische Steuerung - Inflation, Wachstum und Arbeitslosigkeit - macht, sondern auch anhand dazwischen liegender Größen - wie der Geldmenge -, die oft nur lose mit den wirklich bedeutsamen Variablen verknüpft sind. Länder erhalten strikte Zielvorgaben - was in 30, 60 und 90 Tagen erreicht sein soll. In einigen Fällen legten die Abkommen fest, *was für* Gesetze das Parlament des Landes verabschieden müsste, um die Anforderungen beziehungsweise »Zielvorgaben« des Landes zu erfüllen, und wann.

Diese Zielvorgaben werden als »Konditionen« bezeichnet, und die »Konditionalität« ist ein heiß diskutiertes Thema in der Dritten Welt. Natürlich werden in jedem Kreditvertrag die Grundkonditionen festgelegt. Ein Kreditvertrag besagt mindestens, dass der Kredit zu der Bedingung gewährt wird, dass er, in der Regel nach einem vereinbarten Zeitplan, zurückgezahlt wird. Bei vielen Kreditverträgen werden Konditionen vereinbart, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass der Kredit getilgt wird. Mit »Konditionalität« sind härtere Auflagen gemeint, die den Kredit zu einem wirtschaftspolitischen Instrument machen. Wenn der IWF beispielsweise verlangt, dass ein Staat seine Finanzmärkte

libera-lisiert, zahlt er den Kredit vielleicht in Raten aus, wobei er spätere Teilzahlungen von überprüfbaren Fortschritten bei der Liberalisierung abhängig macht. Ich persönlich glaube, dass die Konditionalität, zumindest in ihrer ausufernden Anwendung durch den IWF, eine schlechte Idee ist: Es gibt kaum Belege dafür, dass sie zu einer besseren Wirtschaftspolitik geführt hätte, vielmehr hat sie negative politische Auswirkungen, denn Länder mögen es nicht, dass man ihnen Vorschriften macht. Einige verteidigen die Konditionalität mit dem Hinweis, dass jede Bank Kreditnehmern Bedingungen auferlege, um die Rückzahlung des Kredits wahrscheinlicher zu machen. Doch bei der von IWF und Weltbank aufoktroyierten Konditionalität verhält es sich völlig anders. In manchen Fällen *verringerte* sie geradezu die Tilgungswahrscheinlichkeit. Während die Konditionalitäten nicht mit der treuhänderischen Verantwortung des Fonds begründet werden können, könnten sie mit der gleichsam »moralischen Verantwortung« des Fonds - seiner Verpflichtung, alles in seiner Macht Stehende zu tun, um die Wirtschaft der Länder, die sich Hilfe suchend an ihn wenden, zu stärken - begründet werden. Doch es besteht die Gefahr, dass die unzähligen - manchmal über einhundert - Konditionen mit ihren jeweiligen strengen Zeitplänen, so gut sie auch gemeint sind, die Fähigkeit des Landes beeinträchtigen, seine dringlichsten Probleme anzupacken.

Die Konditionen gehen über ökonomische Auflagen im engeren Sinne hinaus und berühren alle möglichen Politikfelder. Im Falle Koreas beispielsweise enthielt das Kreditabkommen eine Klausel, die eine Änderung des Zentralbankgesetzes forderte, damit die Zentralbank unabhängiger von politischer Einflussnahme würde, obgleich kaum etwas dafür spricht, dass Länder mit unabhängigeren Zentralbanken höhere Wachstumsraten erzielen[9] oder weniger ausgeprägte Konjunkturschwankungen haben. Es gibt die weit verbreitete Einschätzung, dass die Europäische Zentralbank mit ihrer weitgehenden Unabhängigkeit die Konjunkturabschwächung in Europa im Jahr 2.001 verschärft hat, indem sie, wie ein trotziges Kind, gereizt auf die verständlichen politischen Sorgen wegen der zunehmenden Arbeitslosigkeit reagierte. Nur um ihre Unabhängigkeit zu beweisen, weigerte sie sich, die Leitzinsen zu senken, und niemand konnte etwas dagegen tun. Die Probleme rührten zum Teil daher, dass die

Europäische Zentralbank gesetzlich dazu verpflichtet ist, sich auf die Inflationsbekämpfung zu konzentrieren; obgleich dies einer langjährigen Forderung des IWF entspricht, kann diese Verpflichtung wachstumshemmend wirken. So wurde die koreanische Zentralbank mitten in der Korea-Krise dazu aufgefordert, sich ausschließlich auf die Inflation zu konzentrieren, obgleich Korea keine bedenklich hohe Inflation hatte, und es gab keinen Grund zu der Annahme, eine schlechte Geldpolitik hätte zu der Krise beigetragen. Der IWF nutzte einfach die zusätzliche Macht, die ihm die Krise gab, um seine politischen Ziele durchzusetzen. Als ich das IWF-Team in Seoul fragte, warum es dies täte, bekam ich
eine Antwort, die mich bestürzte (auch wenn ich es eigentlich hätte wissen können): Wir fordern immer eine unabhängige Zentralbank, die sich auf Inflationsbekämpfung konzentriert. Dies war eine Frage, zu der ich eine entschiedene Ansicht besaß. Als ich volkswirtschaftlicher Chefberater des US-Präsidenten war, wehrten wir den Versuch von Senator Connie Mack aus Florida ab, die Satzung der US-Zentralbank zu ändern und sie dazu zu verpflichten, sich ausschließlich der Inflationsbekämpfung zu widmen. Die *Fed,* die amerikanische Zentralbank, soll gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag bei ihren geldpolitischen Entscheidungen nicht nur die Inflation, sondern auch den Beschäftigungsstand und das Wachstum berücksichtigen. Der Präsident war gegen die Satzungsänderung, und wir wussten, dass die Amerikaner der Ansicht waren, dass sich die *Fed* sowieso schon *zu sehr* auf die Inflation konzentriere. Der Präsident machte klar, dass dies eine Frage war, in der er nicht nachgeben würde, woraufhin die Befürworter einer Satzungsänderung einen Rückzieher machten. Dennoch erlegte der IWF - vor allem auf Druck des US-Finanzministeriums - Korea eine wirtschaftspolitische Kondition auf, die die meisten Amerikaner in ihrem Land abgelehnt hätten.

Manchmal schienen die Konditionen kaum mehr zu sein als eine einfache Machtdemonstration. In seinem Kreditabkommen mit Korea aus dem Jahr 1997 verlangte der IWF, dass Korea das Datum für die Öffnung seiner Märkte für gewisse japanische Güter vorverlegte, obgleich dies Korea bei der Bewältigung der Krise kaum helfen würde. Manche sahen in diesem Vorgehen das

bloße Profitieren von einer günstigen Gelegenheit: Die Krise werde genutzt, um Veränderungen durchzusetzen, auf die IWF und Weltbank schon lange gedrängt hatten. Andere sahen darin einen reinen Akt politischer Machtausübung; man fordere ein Zugeständnis von beschränktem Wert, nur um zu zeigen, wer das Sagen habe.

Die Konditionalität erzeugt Ressentiments, nicht aber Wachstumsimpulse. Studien der Weltbank und anderer Institutionen belegen nicht nur, dass die Konditionalität *keine* Garantie dafür war, dass die Kredite sinnvoll eingesetzt wurden und dass die Wirtschaft schneller wuchs, sondern darüber hinaus, dass sie in der Regel weitgehend wirkungslos blieb. Eine gute Wirtschaftspolitik lässt sich eben nicht erkaufen.

Es gibt mehrere Gründe für das Scheitern der Konditionalität. Der einfachste hängt mit dem volkswirtschaftlichen Grundbegriff der Fungibilität zusammen. Gelder, die für einen bestimmten Zweck von außen zufließen, setzen Gelder für einen anderen Zweck frei; dies mag per Saldo zu einem Ergebnis führen, das nichts mit dem ursprünglichen Zweck zu tun hatte. Selbst wenn Auflagen über die sinnvolle Verwendung dieses Kredits erteilt werden, setzt er anderswo Ressourcen frei, deren sinnvolle Verwendung nicht gewährleistet ist. Nehmen wir an, ein Land habe zwei Straßenbauprojekte, eines, das dem Präsidenten erleichtern soll, seine Sommerresidenz zu erreichen, und ein zweites, das einer großen Gruppe von Landwirten ermöglichen soll, ihre Güter zu einem nahe gelegenen Hafen zu transportieren. Das Land kann aus eigener Kraft nur eines der beiden Projekte finanzieren. Die Weltbank mag darauf bestehen, dass ihre Gelder in jenes Projekt fließen, welches das Einkommen der armen Landbevölkerung erhöht, doch durch Bereitstellung dieser Mittel ermöglicht sie der Regierung, das andere Projekt zu finanzieren.

Die Konditionalität des Fonds hat das Wirtschaftswachstum auch aus anderen Gründen nicht angekurbelt. Manchmal waren es die falschen Konditionen: Die Liberalisierung des Finanzmarkts in Kenia und die fiskalische Austerität in Ostasien wirkten sich in den betroffenen Ländern nachteilig aus. In anderen Fällen war die Konditionalität aufgrund politischer Umstände langfristig nicht aufrechtzuerhalten: Sobald eine neue Regierung an die Macht kam, erklärte sie, sich dadurch nicht gebunden zu fühlen. Sie sah

in den Konditionen einen unstatthaften Eingriff der neuen Kolonialmacht in ihre Souveränität. Die politischen Auflagen widerstanden nicht den Wechselfällen des politischen Prozesses.

Die Haltung des IWF entbehrt nicht einer gewissen Ironie: Der Fonds tut so, als stehe er über interessenpolitischen Erwägungen. Dabei ist klar, dass sein Kreditprogramm teilweise von interessenpolitischen Gesichtspunkten bestimmt wird. Der IWF machte viel Aufhebens um die Korruption in Kenia, einem kleinen Land ohne strategische Bedeutung, und er stoppte sein kleines Kreditprogramm hauptsächlich wegen der dort beobachteten Korruption. Gleichzeitig aber pumpte er Milliarden von Dollar nach Russland und Indonesien. Manch einer bekam den Eindruck, dass der IWF bei schwerem Diebstahl beide Augen zudrückte, während er Bagatelldiebstahl streng ahndete. Er hätte gegenüber Kenia nicht nachsichtiger sein sollen, denn der Diebstahl war, volkswirtschaftlich gesehen, durchaus keine Bagatelle; aber er hätte gegenüber Russland eine härtere Gangart einschlagen sollen. Es geht dabei nicht nur um Fairness oder Konsistenz; die Welt ist ungerecht, und niemand hat wirklich erwartet, dass der IWF eine Atommacht genauso behandelt wie ein armes afrikanisches Land. Die Sache ist viel einfacher: Die Entscheidungen über die Kreditvergabe sind politisch motiviert, und politische Urteile fließen oft in den Rat des IWF ein. Der IWF drängt nicht zuletzt deshalb auf Privatisierungen, weil er der Ansicht ist, dass staatliche Unternehmen nicht vor politischer Einflussnahme gefeit sind. Allein die Vorstellung, Ökonomie lasse sich von Politik oder einem herrschenden Gesellschaftsbild trennen, verdeutlicht die beschränkte Sichtweise: Wenn von den Kreditgebern auferlegte wirtschaftspolitische Maßnahmen zu Ausschreitungen führen, wie es in zahlreichen Ländern geschehen ist, dann verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage, weil eine Kapitalflucht einsetzt und Unternehmen ihre Investitionstätigkeit zurückfahren. Solche politischen Auflagen sind kein Rezept für eine erfolgreiche Entwicklung oder für wirtschaftliche Stabilität.

Die Kritik an den vom IWF auferlegten Konditionen richtet sich nicht nur gegen den Inhalt der Auflagen und die Modalitäten ihrer Durchsetzung, sondern auch gegen das Prozedere der Beschlussfassung. In aller Regel verfassen Experten des IWF einen vorläufigen Bericht, bevor eine Delegation in ein um

Beistand ersuchendes Land entsandt wird. Die Mission vor Ort dient lediglich der Feinabstimmung des Berichts und seiner Empfehlungen sowie der Aufdeckung eklatanter Fehler. In der Praxis ist der vorläufige Bericht vielfach nach einem Standardmuster gestaltet, wobei ganze Absätze einfach aus einem Landesbericht in einen anderen übernommen werden. Textverarbeitungsprogramme erleichtern dies. Offenbar war die Verlockung für einen Volkswirt unwiderstehlich. Es kursiert das Gerücht, dass ein Textverarbeitungsprogramm einmal den Befehl »Suche und ersetze« nicht korrekt ausführte, und der Name des Landes, dessen Bericht fast zur Gänze übernommen worden war, blieb in einem Dokument stehen, das in Umlauf gebracht wurde. Schwer zu sagen, ob dies ein einmaliger Vorfall war, der unter Termindruck geschah, doch der angebliche Patzer bestätigte die argwöhnische Vermutung vieler, der Fonds verfasse seine Berichte »nach Schema F«.

Die Sichtweise des IWF kann sogar Länder in Mitleidenschaft ziehen, die keine IWF-Kredite beantragen. Nicht nur durch die Konditionalität bringt er seine Maßstäbe weltweit zur Geltung. Der IWF führt einmal im Jahr mit jedem Land auf der Welt eine Konsultation »nach Artikel 4« durch. Diese Konsultationen sollen sicherstellen, dass jedes Land die Bestimmungen des Abkommens, durch das der IWF gegründet wurde, befolgt (im Wesentlichen soll es die Konvertibilität seiner Währung sicherstellen, um den internationalen Handel zu fördern). Die schleichende Ausweitung des Mandats hat sich auf diesen Bericht ebenso ausgewirkt wie auf andere Aspekte der Aktivität des IWF: Die eigentlichen Konsultationen nach Artikel 4 sind lediglich ein kleiner Teil des gesamten Beobachtungsprozesses der nationalen Wirtschaftspolitiken. Der Bericht enthält die eigentliche Bewertung der Volkswirtschaft eines Landes.

Während kleine Länder sich oft den Bewertungen nach Artikel 4 beugen mussten, konnten die Vereinigten Staaten und andere Länder mit entwickelten Volkswirtschaften sie weitgehend ignorieren. So ritt den IWF selbst dann die Inflationsparanoia, als die Vereinigten Staaten die niedrigsten Inflationsraten seit Jahren verzeichneten. Seine Empfehlung war vorhersehbar: die Zinsen erhöhen, um die Wirtschaft zu drosseln. Der IWF verstand die Veränderungen einfach nicht, die sich damals und während des

vorangehenden Jahrzehnts in der US-Volkswirtschaft ereignet hatten und die es ihr erlaubten, gleichzeitig eine höhere Wachstumsrate, eine geringere Arbeitslosigkeit und eine niedrigere Inflation zu erzielen. Wenn die Vereinigten Staaten dem Rat des IWF gefolgt wären, dann hätten sie in den neunziger Jahren nicht diesen spektakulären Boom erlebt - ein Boom, der nicht nur einen beispiellosen Wohlstand brachte, sondern dem Land auch ermöglichte, ein riesiges Haushaltsdefizit in einen beachtlichen Haushaltsüberschuss zu verwandeln. Die niedrigere Arbeitslosigkeit hatte auch weitreichende soziale Folgen, denen der IWF grundsätzlich wenig Beachtung schenkte. Millionen von Arbeitnehmern, die faktisch aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen gewesen waren, fanden wieder Arbeit; dies verringerte die Zahl der Armen und Sozialhilfeempfänger in einem beispiellosen Tempo, was wiederum die Kriminalitätsrate senkte. Alle Amerikaner profitierten von dem Boom. Die geringe Arbeitslosigkeit wiederum ermutigte Arbeitnehmer, Risiken einzugehen und unsichere Stellen anzunehmen; und diese Risikobereitschaft erwies sich als eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg Amerikas in der »New Economy«.

Die Vereinigten Staaten setzten sich über den Rat des IWF hinweg. Weder die Regierung Clinton noch die Federal Reserve gaben viel darauf. Die Vereinigten Staaten konnten dies ungestraft tun, weil sie nicht auf die Unterstützung des IWF oder anderer Geldgeber angewiesen waren, und wir wussten, dass sich der Markt so wenig um die Empfehlungen scheren würde wie wir. Der Markt würde uns nicht dafür bestrafen, dass wir den Rat ignorierten, und uns nicht dafür belohnen, dass wir ihn befolgten. Doch arme Länder rund um die Erde sind nicht in einer so glücklichen Lage. Sie ignorieren die Empfehlungen des IWF zum eigenen Schaden.

Der Gerechtigkeit halber muss man sagen, dass in akuten Krisensituationen wenig Zeit für die offene Debatte und die breite Konsultation bleibt, die erforderlich sind, um zu einem Konsens zu gelangen. Doch der IWF ist seit Jahren in den afrikanischen Ländern aktiv. Wenn es sich um eine Krise handelt, dann ist es eine dauerhafte Krise, und mithin gibt es genügend Zeit für Konsultationen und die Erarbeitung eines Konsenses - und in einigen Ländern, wie etwa Ghana, ist dies der Weltbank (zu der

Zeit, als mein Vorgänger als Chefvolkswirt, Michael Bruno, im Amt war) auch gelungen; sie gehören zu den erfolgreicheren Beispielen makroökonomischer Stabilisierung.

Während meiner Tätigkeit bei der Weltbank setzte sich dort immer mehr die Überzeugung durch, dass Mitbestimmung wichtig sei, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen und Programme den Ländern nicht aufgezwungen werden können, sondern nur dann erfolgreich sind, wenn sich die betreffenden Länder diese »zu Eigen machten«. Auch erkannte man bei der Weltbank, dass eine einvernehmliche Lösung von entscheidender Bedeutung ist, dass wirtschaftspolitische Empfehlungen und Entwicklungsstrategien auf die jeweilige Situation im Land zugeschnitten werden müssen und dass »Konditionalität« durch »Selektivität« abgelöst werden sollte. Demnach sollten Länder mit nachweislichem Erfolg bei der Verwendung zugewiesener Mittel mit weiteren Geldern belohnt werden, denn man traute ihnen zu, dass sie ihre Gelder auch weiterhin sinnvoll einsetzten und gab ihnen starke Leistungsanreize. Dies manifestierte sich auch in der neuen Rhetorik der Weltbank, die ihr Präsident eindringlich artikulierte: »Das Land sollte am Lenkrad sitzen.« Dennoch meinen viele Kritiker, dieser Prozess sei nicht weit genug gegangen, und die Weltbank erwarte nach wie vor, das letzte Wort zu haben. Sie befürchten, dass das Land am Lenkrad eines Fahrschulautos sitzt, in dem die Kontrolle über den Wagen in der Hand des Fahrlehrers liegt. Diese Einstellungen und Verfahrensabläufe werden sich zwangsläufig nur langsam verändern, mit einem Tempo, das von Land zu Land verschieden ist. Aber in diesen Fragen besteht weiterhin eine große Kluft zwischen Weltbank und IWF.

So gern er es auch würde, kann der IWF - zumindest in seiner öffentlichen Rhetorik - die weit verbreiteten Forderungen nach größerer Mitwirkung der armen Länder bei der Formulierung von Entwicklungsstrategien und nach stärkerem Engagement bei der Armutsbekämpfung nicht ignorieren. Daher haben sich IWF und Weltbank einverstanden erklärt, »partizipatorische« Armutsberichte zu verfassen, bei denen Klientenländer gemeinsam mit den beiden Institutionen zunächst einmal das Ausmaß des Problems definieren. Dies war eine potenziell einschneidende Veränderung der Philosophie - doch wie die folgende Anekdote verdeutlicht, schien dem IWF deren ganze Tragweite zu entgehen.

Der IWF erkannte zwar an, dass die Weltbank bei Projekten zur Armutsbekämpfung die Federführung übernehmen sollte, forderte jedoch, kurz bevor die anfängliche und, theoretisch gesehen, konsultative IWF-Mission in ein bestimmtes Mitgliedsland aufbrechen sollte, die Weltbank in herrischem Ton auf, sie solle dem IWF »umgehend« einen Entwurf des »partizipatorischen« Armutsberichts des entsprechenden Landes zukommen lassen. Einige von uns scherzten, der IWF sei auf dem Holzweg. Die IWF-Verantwortlichen meinten, die große philosophische Veränderung bestehe darin, dass die Bank bei gemeinsamen Projekten von Weltbank und IWF ein Mitspracherecht bei der Formulierung der Berichte habe. Der Gedanke, dass die Bürger eines Schuldnerlandes ebenfalls ein Wörtchen mitzureden hätten, war für den IWF einfach zu viel! Wenn diese Anekdoten nicht so beunruhigend wären, könnte man darüber schmunzeln.

In den Vereinigten Staaten und anderen erfolgreichen Demokratien sehen die Bürger in Transparenz, Offenheit und umfassender Information über das Staatshandeln wesentliche Elemente der Rechenschaftspflicht der Regierung. Das amerikanische Gesetz über die Informationsfreiheit ist in den Vereinigten Staaten zu einem wichtigen Bestandteil der Demokratie geworden. Dagegen schließt der Arbeits- und Entscheidungsstil des IWF die Bürger (die für ihn ein Ärgernis sind, da sie die Abkommen allzu oft ablehnen und erst recht die Auffassung des Fonds von einer guten Wirtschaftspolitik nicht teilen) nicht nur aus den Beratungen über ein Abkommen aus, sondern die Bürger erfuhren nicht einmal den Inhalt der Abkommen. Tatsächlich herrscht beim IWF eine so ausgeprägte Kultur der Geheimniskrämerei, dass der IWF selbst bei gemeinsamen Missionen mit der Weltbank einen Großteil der Verhandlungen und einige der Absprachen vor seiner Schwesterorganisation geheim hält. Die Mitarbeiter des IWF weihten nur die Personen ein, die »es wissen müssen«. Die Liste dieser Personen beschränkte sich auf den Leiter der IWF-Mission, einige Bedienstete am Hauptsitz des IWF in Washington und einige Personen in der Regierung des jeweiligen Mitgliedslands. Meine Kollegen bei der Weltbank beklagten sich oft darüber, dass sich selbst diejenigen, die an einer Mission teilnahmen, an die

Regierung des betreffenden Landes wenden mussten, wenn sie erfahren wollten, was vor sich ging. Einige Male traf ich mich mit Exekutivdirektoren (die Vertreter, die von Staaten in den Währungsfonds und zugleich in die Weltbank entsandt werden), die offenbar im Dunkeln gelassen worden waren.

Eine Episode aus jüngster Zeit zeigt, welche weitreichenden Folgen mangelhafte Transparenz haben kann. Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Entwicklungsländer in den internationalen Wirtschaftsinstitutionen nur geringe Mitspracherechte besitzen. Man mag darüber streiten, ob dies lediglich ein historischer Anachronismus oder ein Ausdruck von *Realpolitik* ist. Doch wir sollten erwarten, dass die US-Regierung - einschließlich des Kongresses - einen gewissen Einfluss besitzt, zumindest auf das Abstimmungsverhalten des Exekutivdirektors, der die USA bei IWF und Weltbank vertritt. Im Jahr 2001 verabschiedete der Kongress ein anschließend vom Präsidenten unterzeichnetes Gesetz, das amerikanische Regierungsstellen dazu verpflichtet, Anträge abzulehnen, die Gebühren für den Besuch der Grundschule vorsehen (eine Praxis, die unter dem scheinbar harmlosen Begriff der Kostendeckung firmiert). Doch der US-Exekutivdirektor setzte sich einfach über dieses Gesetz hinweg, und aufgrund der Geheimniskrämerei in den beiden Institutionen war es für den Kongress schwer, sich ein Bild von dem zu machen, was wirklich vor sich ging. Nur wegen einer Indiskretion flog die Sache auf, die selbst bei Kongressabgeordneten, die an bürokratische Winkelzüge gewöhnt waren, Empörung hervorrief.

Ich möchte eines klarstellen: Diese Kritik an der Arbeitsweise des IWF bedeutet nicht, dass seine Gelder und seine Bemühungen immer erfolglos bleiben. Manchmal wurden Staaten finanziell unterstützt, die eine gute Wirtschaftspolitik betrieben - aber nicht notwendigerweise, weil der IWF diese Politik empfohlen hatte. Dann hatten die Gelder einen positiven Effekt. Manchmal gab die Konditionalität den Anstoß zu einer Debatte im jeweiligen Land, die zu einer besseren Wirtschaftspolitik führte. Doch allzu oft wurden die Gelder zweckentfremdet und mit schlechten wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden, oder die Veränderungen kratzten nur an der Oberfläche und konnten leicht rückgängig gemacht werden. Manchmal war das Hilfe empfangende Land nach dem IWF-Programm genauso arm wie

zuvor, aber mit höheren Schulden und den gleichen Eliten, die noch reicher waren als zuvor.

Die internationalen Institutionen haben damit jene Form direkter Rechenschaftspflicht umgangen, die wir in modernen Demokratien von öffentlichen Institutionen erwarten. Es ist an der Zeit, die Leistungsfähigkeit der internationalen Wirtschaftsinstitutionen zu »bewerten« und einige ihrer Hilfsprogramme daraufhin zu prüfen, wie effizient oder ineffizient sie Wachstum gefördert und Armut verringert haben.

KAPITEL 3

Freiheit der Wahl?

Wenn man einem Papagei den Spruch »fiskalische Austerität, Privatisierung und Marktöffnung« beigebracht hätte, dann hätte man in den achtziger und neunziger Jahren auf den Rat des IWF verzichten können. Denn dies waren seine drei Säulen der Empfehlungen nach dem »Washington Consensus«. Bei der »Bewertung« der Erfolgsbilanz des IWF sollten wir uns klar machen, dass diese Empfehlungen, sofern sie sachgerecht umgesetzt werden, sehr nützlich sind. Die Geschichte zeigt, dass Länder nicht dauerhaft über ihre Verhältnisse leben können; nachhaltiges Wachstum ist bei Hyperinflation nicht möglich, so dass eine gewisse fiskalische Disziplin unerlässlich ist. Die meisten Länder würden besser dastehen, wenn ihre Staatsverwaltungen sich auf grundlegende öffentliche Dienstleistungen

konzentrieren würden, statt Unternehmen zu leiten, die vermutlich im privaten Sektor erfolgreicher arbeiten würden; daher ist Privatisierung oftmals eine sinnvolle Strategie. Wenn bei der Öffnung der Finanz- und Kapitalmärkte gewisse Sicherungsmechanismen vorgesehen werden, die in den Industriestaaten üblich sind, dann sind die Effizienzgewinne unbestreitbar. Das andere Schlüsselmerkmal der Marktöffnung, der Abbau von Handelsschranken, stützt sich auf fundierte wirtschaftstheoretische Annahmen.

Das Problem an dem »Washington Consensus« besteht darin, dass der IWF diese wirtschaftspolitischen Leitlinien als Selbstzweck betrachtet statt als Mittel zu einem gerechter verteilten und nachhaltigeren Wachstum. Dadurch erhalten diese Leitlinien im Vergleich zu anderen politischen Maßnahmen, die ebenfalls nötig gewesen wären, ein viel zu großes Gewicht.

Die Erfolge blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Wir haben gesehen, dass eine strenge Sparpolitik der öffentlichen Hand Rezessionen auslösen oder auch, mit fast ebenso negativen Folgen, die Zinsen in die Höhe treiben kann, die neu gegründeten Unternehmen das Leben schwer machen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass Liberalisierung und Marktöffnung mit ernüchternden Problemen verbunden sind. Der IWF verfolgte blind diese Ziele, oft auf Kosten der Länder, die schlecht für diese Maßnahmen gewappnet waren. Und die Ironie bestand darin, dass der IWF diese Programmatik zu einer Zeit propagierte, in der die Wirtschaftstheorie wichtige und nützliche Alternativen erarbeitet hatte.

In vielen Entwicklungs- und Industrieländern verwenden die Regierungen oftmals zu viel Energie auf Dinge, die sie nicht tun sollten, und dies lenkt sie von den wirklich wichtigen Aufgaben ab. Das Problem besteht weniger darin, dass der Staat zu groß wäre, sondern darin, dass er nicht das Richtige tut. Es gehört nicht zu den Aufgaben des Staates, Stahlwerke zu managen, und wenn er es doch tut, dann geht das meistens gründlich daneben. (Auch wenn die vom Staat gegründeten und geleiteten Stahlwerke in Korea und Taiwan die effizientesten Stahlwerke der Welt sind.) Im Allgemeinen können miteinander konkurrierende Privatunternehmen solche Aufgaben effizienter erfüllen. So wird die

Privatisierung, also die Umwandlung staatlich verwalteter Wirtschaftszweige und Unternehmen in private, begründet. Es gibt jedoch einige wichtige Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, bevor die Privatisierung zum Wachstum einer Volkswirtschaft beitragen kann. Und die Art und Weise, wie die Privatisierung umgesetzt wird, hat weitreichende Folgen für die Zukunft eines Landes.

Leider sind IWF und Weltbank mit einer verengten ideologischen Perspektive an diese Fragen herangegangen - die Privatisierung sollte schnell, um jeden Preis und unter allen Umständen durchgeführt werden. Die Probleme, die diese gescheiterten Privatisierungen aufwarfen, haben das Konzept der Privatisierung selbst in Misskredit gebracht.

Im Jahr 1998 besuchte ich einige Dörfer in Marokko, um mit eigenen Augen zu sehen, wie sich Projekte, die von der Weltbank und von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gefördert wurden, auf die Lebensverhältnisse der einheimischen Bevölkerung auswirkten. Ich sah, unter anderem, wie kommunale Bewässerungsprojekte die landwirtschaftliche Produktivität gewaltig gesteigert hatten. Ein Projekt war jedoch gescheitert. Eine NGO hatte die Bewohner eines Dorfes sehr gründlich über Hühnerzucht informiert, eine gewerbliche Tätigkeit, der die Frauen neben ihren traditionelleren Aktivitäten nachgehen konnten. Ursprünglich bezogen die Frauen ihre sieben Tage alten Küken von einem Staatsunternehmen. Doch als ich das Dorf besuchte, war dieses neue Erwerbsprojekt gescheitert. Ich erörterte mit Dorfbewohnern und Regierungsvertretern, was schief gegangen war. Die Antwort war einfach: Der IWF hatte der marokkanischen Regierung mitgeteilt, der Staat solle sich aus dem Geschäft mit der Kükenzucht zurückziehen, was er dann auch tat. Man *unterstellte* dabei schlichtweg, dass der private Sektor die Lücke unverzüglich schließen würde. Tatsächlich begann ein neuer privater Lieferant, die Dörfler mit Küken zu versorgen. Viele der Küken starben jedoch in den ersten beiden Wochen, und das Privatunternehmen war nicht bereit, eine Garantie zu übernehmen. Die Dorfbewohner konnten einfach das Risiko nicht tragen, Küken zu kaufen, von denen möglicherweise viele eingingen. So wurde der neue Gewerbezweig, der eigentlich den Lebensstandard dieser armen

Kleinbauern heben sollte, bald wieder eingestellt.

Diesem gescheiterten Projekt lag eine Annahme zugrunde, die immer wieder geäußert wird: Der IWF geht schlichtweg davon aus, dass sich in kürzester Zeit Märkte für jedes Bedürfnis herausbilden, während in Wirklichkeit der Staat deshalb aktiv wird, weil Märkte grundlegende Dienstleistungen *nicht* bereitstellen. Dafür gibt es zahllose Beispiele. In den Vereinigten Staaten wurde die staatliche Rentenversicherung im Jahr 1935 unter anderem deshalb eingeführt, weil private Rentenversicherungsmärkte nicht gut funktionierten - selbst heute bekommt man keine Rentenverträge, die das Inflationsrisiko abdecken. Und ebenfalls in den Vereinigten Staaten wurde die Bundes-Hypothekenanstalt (»Fannie Mae«) unter anderem deshalb gegründet, weil Familien mit niedrigem oder mittlerem Einkommen auf dem Privatmarkt keine Hypotheken zu tragbaren Konditionen bekamen. In Entwicklungsländern sind diese Probleme noch schwerwiegender; die Schließung von Staatsunternehmen kann eine gravierende Versorgungslücke verursachen - und selbst wenn der private Sektor *schließlich* einspringt, kann es in der Zwischenzeit zu schwerer Not kommen.

In der Elfenbeinküste wurde die Telefongesellschaft, wie so oft, privatisiert, *bevor* angemessene aufsichts- und wettbewerbsrechtliche Rahmenvorschriften erlassen worden waren. Das französische Unternehmen, das die Staatsfirma kaufte, überredete den IWF und die Regierung, ihm eine Monopolstellung zu verschaffen, und zwar nicht nur bei den bestehenden Telefondiensten, sondern auch bei den neuen Mobilfunkdiensten. Das Privatunternehmen erhöhte die Preise so stark, dass sich beispielsweise Studenten keine Internet-Anschlüsse leisten konnten, die uner-lässlich sind, damit sich die ohnehin schon gewaltige digitale Kluft zwischen Reich und Arm nicht noch weiter vergrößert.

Anders als im Fall der Kükenzucht bringt die Privatisierung bedeutender Wirtschaftszweige zusätzliche Probleme mit sich. Der IWF behauptet viel zu oft, es sei wichtig, die Privatisierung rasch durchzuziehen; mit den Wettbewerbs- und aufsichtsrechtlichen Problemen könne man sich später befassen. Doch es besteht die Gefahr, dass einmal geschaffene Besitzstände ihre Monopolstellung aufrechterhalten, so dass aufsichts- und

wettbewerbsrechtliche Belange zu kurz kommen und der politische Wille dabei verfälscht wird. Bei der Privatisierung großer Wirtschaftszweige stellt sich außerdem das Problem, dass die dabei anfallenden ungeplanten Einnahmen Staaten zu einer unsoliden Haushaltspolitik verleiten können. Die Tatsache, dass der IWF einem ausgeglichenen Staatshaushalt eine so herausragende Bedeutung beimisst, hat die Privatisierung von Monopolen gefördert, denn durch die Privatisierung eines Monopols fließen den öffentlichen Haushalten mehr Gelder zu. Doch schadete diese übereilte und ungeregelte Privatisierung den Verbrauchern, denn für sie wurde das Telefonieren teurer.

Privatisierungen können jedoch nicht nur Verbrauchern, sondern auch Arbeitnehmern schaden. Dies ist vielleicht das Hauptargument, das für und gegen die Privatisierung vorgebracht wird; die Befürworter behaupten, nur durch Privatisierung könne man unproduktive Arbeitskräfte loswerden, die Kritiker dagegen führen ins Feld, es komme zu einem Stellenabbau ohne Rücksicht auf die sozialen Kosten. Tatsächlich enthalten *beide* Positionen viel Wahres. Die mit der Privatisierung einhergehende Senkung der Personalkosten machte viele vormals marode Staatsunternehmen profitabel. Volkswirte sollten sich jedoch auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz konzentrieren. Es gibt soziale Kosten der Erwerbslosigkeit, *die Privatunternehmen schlichtweg nicht berücksichtigen.* Bei minimalem arbeitsrechtlichem Schutz können Arbeitgeber Arbeitnehmer entlassen, wobei ihnen geringe oder gar keine Kosten entstehen, einschließlich allenfalls einer geringen Abfindungszahlung. Die Privatisierung stößt deshalb auf so massive Kritik, weil sie, anders als so genannte »Investitionen auf der grünen Wiese« - Investitionen in neue Firmen im Unterschied zur Übernahme bestehender Firmen durch private Investoren -oftmals zum Abbau von Arbeitsplätzen führt.

In Industrieländern werden die negativen Folgen von Entlassungen durch das soziale Sicherheitsnetz aus Arbeitslosengeld und Krankenversicherung einigermaßen abgemildert. In weniger entwickelten Ländern erhalten Erwerbslose in der Regel keine öffentliche Unterstützung, da es nur selten eine Arbeitslosenversicherung gibt. Dennoch können die sozialen Kosten sehr hoch sein, die sich, in ihren schlimmsten Formen, in

verbreiteter städtischer Gewaltkriminalität, steigenden Verbrechenszahlen und sozialen und politischen Unruhen manifestieren. Doch selbst wenn diese krassen Formen ausbleiben, verursacht Arbeitslosigkeit gewaltige Kosten. Dazu gehört eine weit verbreitete Verunsicherung selbst unter den Arbeitnehmern, die ihre Stellen behalten, ein allgemeines Gefühl der Entfremdung, zusätzliche finanzielle Lasten für Familienangehörige, die weiterbeschäftigt werden, und der erzwungene vorzeitige Schulabgang von Kindern, die helfen müssen, die Familie zu ernähren. Diese Arten von sozialen Kosten bestehen weit über den unmittelbaren Arbeitsplatzverlust fort. Sie treten oftmals besonders deutlich zu Tage, wenn ein Unternehmen an Ausländer verkauft wird. Inländische Firmen fühlen sich vielleicht immerhin durch soziale Gepflogenheiten gebunden[10] und entlassen Arbeitnehmer nur widerstrebend, wenn keine alternativen Stellen verfügbar sind. Ausländischen Eigentümern dagegen mag dies egal sein.

Es ist wichtig, aufgeblähte Staatsbetriebe umzustrukturieren, und die Privatisierung ist oftmals ein effizientes Mittel dazu. Doch wenn Menschen von Arbeitsplätzen in Staatsbetrieben mit niedriger Produktivität in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden, steigt dadurch nicht das Einkommen eines Landes und gewiss nicht die Wohlfahrt der Arbeitnehmer. Daraus lässt sich eine einfache Lehre ziehen, auf die ich immer wieder zurückkommen werde: Die Privatisierung muss *Teil* eines umfassenderen Programms sein, das *gleichzeitig* mit der unvermeidlichen Arbeitsplatzvernichtung durch die Privatisierung die Schaffung neuer Arbeitsplätze vorsieht. Makroökonomische Strategien, die zur Begünstigung der Schaffung von Arbeitsplätzen niedrige Zinsen implizieren, müssen erarbeitet werden. Dabei kommt es entscheidend auf die optimale zeitliche (und sachliche) Koordinierung an. Dies sind nicht nur Fragen der pragmatischen »Umsetzung«, sondern Fragen von grundsätzlicher Bedeutung.

Der vielleicht gewichtigste Einwand gegen die Privatisierung, so wie sie oft betrieben wird, ist Korruption. Die Rhetorik des marktwirtschaftlichen Fundamentalismus beteuert, die Privatisierung werde das so genannte *»Rent Seeking«*-Verhalten von Regierungsbeamten *verringern*, die entweder die Gewinne von Staatsunternehmen in die eigene Tasche wirtschaften oder

Verträge und Stellen an Freunde vergeben. Doch im Gegensatz zu dem, was man sich von der Privatisierung erwartete, hat sie die Situation in vielen Ländern so verschlimmert, dass sie vielfach scherzhaft als »Korrumpierung« bezeichnet wird. Wenn ein Staat eine korrupte Verwaltung hat, dann wird das Problem durch Privatisierung nicht gelöst. Schließlich werden dieselben korrupten Staatsfunktionäre, die das Unternehmen durch Misswirtschaft zugrunde richteten, auch die Privatisierung abwickeln. In vielen Ländern haben Regierungsbeamte erkannt, dass ihnen die Privatisierung Horizonte eröffnet, die über die jährliche Gewinnabschöpfung hinausgehen. Durch den Verkauf eines Staatsunternehmens unter dem Marktpreis können sie sich einen ordentlichen Happen seines Substanzwerts sichern, statt ihn künftigen Amtsinhabern zu überlassen. Tatsächlich können sie heute einen Großteil dessen stehlen, was andernfalls von künftigen Politikern abgeschöpft werden würde. Es ist nicht weiter erstaunlich, dass der manipulierte Privatisierungsprozess den Betrag maximieren soll, den die Minister selbst einheimsen, nicht den Betrag, der der Staatskasse zufließen soll, und er soll erst recht nicht die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigern. Wie wir sehen werden, liefert Russland eine verheerende Fallstudie zu den Kosten einer »Privatisierung um jeden Preis«.

Befürworter der Privatisierung reden sich selbst ein, man könne diese Kosten vernachlässigen, weil die Lehrbücher zu sagen scheinen, dass die neuen Eigentümer für die effektive Nutzung der Vermögenswerte sorgen würden, sobald die Eigentumsrechte wohl definiert sind. Daher würde sich die Lage auf lange Sicht verbessern, auch wenn sie kurzfristig recht trostlos aussieht. Sie erkennen nicht, dass die neuen Eigentümer ohne geeignete Rechtsstrukturen und Marktinstitutionen einen Anreiz haben, Betriebe auszuschlachten, statt sie als Fundament eines expandierenden Wirtschaftszweigs zu nutzen. Daher war die Privatisierung in Russland und in vielen anderen Ländern kein so kräftiger Wachstumshebel, wie sie es hätte sein können. Tatsächlich ging sie manchmal Hand in Hand mit dem ökonomischen Niedergang und erwies sich als eine starke Kraft, die das Vertrauen in demokratische und marktwirtschaftliche Institutionen untergrub.

Die Liberalisierung - der Abbau staatlicher Eingriffe in Finanz- und Kapitalmärkte sowie von Handelsschranken - hat viele Dimensionen. Heute räumt selbst der IWF ein, dass er mit dieser wirtschaftspolitischen Forderung weit über das Ziel hinausgeschossen ist - dass die Liberalisierung der Kapital- und Finanzmärkte zu den Finanzkrisen der neunziger Jahre beitrug und sich verheerend auf kleine Schwellenländer auswirkte.

Die Handelsliberalisierung findet, zumindest in den entwickelten Industriestaaten, weithin Zustimmung. Doch wenn man sich genauer ansieht, was in vielen Entwicklungsländern dabei herausgekommen ist, versteht man, weshalb sie so oft auf entschiedene Ablehnung stößt - wie man bei den Protesten in Seattle, Prag und Washington, D.C., sehen konnte.

Die Handelsliberalisierung soll das Einkommen eines Landes durch eine produktivere Nutzung der vorhandenen Ressourcen mit Hilfe des so genannten »komparativen Vorteils« steigern. Doch der Übergang von einer weniger produktiven Nutzung von Ressourcen zu einer ganz und gar unproduktiven erhöht das Einkommen eines Landes nicht. Genau dies aber geschieht bei IWF-Programmen allzu oft. Arbeitsplätze werden leicht vernichtet, und dies ist häufig die unmittelbare Folge der Handelsliberalisierung, da ineffiziente Wirtschaftszweige unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs eingehen. Nach der IWF-Ideologie sollen in dem Maße, wie die alten, unproduktiven, hinter protektionistischen Mauern entstandenen Arbeitsplätze vernichtet werden, neue, produktivere Arbeitsplätze geschaffen werden. Doch genau dies ist nicht der Fall - und nur wenige Volkswirte glaubten zumindest nach der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre noch an die sofortige Schaffung von Arbeitsplätzen. Um neue Firmen und Arbeitsplätze zu schaffen, braucht man Kapital und Unternehmergeist. Das eine ist in den Entwicklungsländern aufgrund unzureichender Bankfinanzierung knapp, das andere wegen des fehlerhaften Bildungssystems nur mangelhaft ausgebildet. Der IWF hat die Situation in vielen Ländern verschlimmert, weil seine fiskalischen Austeritätsprogramme oftmals zu so hohen Zinsen führten - die manchmal zwanzig Prozent, manchmal fünfzig Prozent und gelegentlich sogar hundert Prozent überstiegen -, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmen selbst unter

günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie in den Vereinigten Staaten unmöglich gewesen wäre. Das notwendige Kapital zur Finanzierung des Wachstums ist einfach zu teuer.

Die erfolgreichsten Entwicklungsländer, diejenigen in Ostasien, öffneten sich der Außenwelt langsam und wohl geordnet. Diese Länder nutzten die Globalisierung, um ihre Exporte zu steigern und dadurch ihr Wachstum zu beschleunigen. Aber sie bauten ihre »Schutzzäune« umsichtig und systematisch nur in dem Maße ab, wie neue Arbeitsplätze entstanden. Sie sorgten dafür, dass Kapital für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Gründung neuer Unternehmen zur Verfügung steht, und sie übernahmen sogar eine unternehmerische Rolle bei der Förderung neuer Unternehmen. China ist gerade dabei, seine Handelsschranken abzubauen, zwanzig Jahre, nachdem es seinen Weg in die Marktwirtschaft angetreten hat und in denen seine Wirtschaft extrem schnell gewachsen ist. Jamaika, dem man eine allzu schnelle Liberalisierung aufnötigte, wurde 1995 durch subventionierte Billigmilch aus den Vereinigten Staaten überschwemmt, mit der Folge, dass viele der einheimischen Milchbauern ihren Markt verloren.

Die Verantwortlichen in den Vereinigten Staaten und den anderen entwickelten Industrieländern hätten diese Sorgen leicht verstehen können. In den letzten beiden US-Präsidentschafts-wahlkämpfen feierte der Kandidat Pat Buchanan unverhoffte Anfangserfolge, weil er die Ängste amerikanischer Arbeitnehmer vor Handelsliberalisierung geschickt ausnutzte. Buchanans Themen stießen in einem Land auf Resonanz, in dem nahezu Vollbeschäftigung herrschte (1999 war die Arbeitslosenquote auf unter vier Prozent gefallen), das über ein gutes System der Arbeitslosenversicherung verfügt und das Arbeitnehmern durch eine Vielzahl von Hilfsangeboten den Arbeitsplatzwechsel erleichtert. Die Tatsache, dass amerikanische Arbeitnehmer selbst während der boomenden neunziger Jahre so beunruhigt waren über die Bedrohung ihrer Arbeitsplätze durch einen liberalisierten Handel, hätte zu mehr Verständnis für die Not der Arbeiter in Entwicklungsländern führen sollen, die am Rande des Existenz-minimums darben, oftmals mit zwei Dollar pro Tag oder weniger auskommen müssen, keinerlei Rücklagen für Notfälle haben, geschweige denn eine Arbeitslosenversicherung, und in einer

Volkswirtschaft mit einer Arbeitslosigkeit von zwanzig Prozent oder mehr leben.

Die Handelsliberalisierung stößt deshalb auf so erbitterten Wiederstand, weil sie ihre Versprechen allzu oft nicht einlöst, sondern einfach nur zu mehr Arbeitslosigkeit führt. Doch die Heuchelei derjenigen, die auf eine Handelsliberalisierung drängen - und die Art und Weise, wie sie diese forcieren -, haben ohne Zweifel die Ängste vor den negativen Folgen solcher Programme verstärkt. Diejenigen im Westen, die mit der WTO die Handelsliberalisierung vorantrieben, haben gleichzeitig weiterhin jene binnenwirtschaftlichen Sektoren abgeschirmt, die durch die Konkurrenz aus Entwicklungsländern bedroht werden könnten. Tatsächlich war dies einer der Hauptgründe für den Widerstand gegen eine neue Handelsrunde, die eigentlich in Seattle beginnen sollte: Frühere Handelsrunden hatten die Interessen der entwickelten Industrienationen - beziehungsweise, um genauer zu sein, Sonderinteressen innerhalb dieser Länder - geschützt, ohne dass damit Vorteile für die weniger entwickelten Länder einhergegangen wären. Die Demonstranten wiesen zu Recht darauf hin, dass bei früheren Handelsrunden die Handelsschranken für Industriegüter, von Kraftfahrzeugen bis zu Maschinen, aus entwickelten Industriestaaten gesenkt wurden. Gleichzeitig zeigten die Unterhändler dieser Länder keinerlei Bereitschaft, ihre Subventionen für heimische Agrarprodukte abzubauen; sie schotteten die Märkte für diese Produkte und für Textilien ab, obwohl viele Entwicklungsländer hier im komparativen Vorteil sind.

Die jüngste Uruguay-Handelsrunde befasste sich erstmals mit dem Thema des freien Dienstleistungsverkehrs. Letztlich wurden die Märkte jedoch überwiegend für die Dienstleistungen der höchstentwickelten Länder geöffnet - Finanzdienstleistungen und Informationstechnologie -, nicht aber für den Gütertransport auf See und Baudienstleistungen, wo die Entwicklungsländer einen Fuß in die Tür hätten bekommen können. Die Vereinigten Staaten rühmten sich der Vorteile, die ihnen das Abkommen einbringe. Die Entwicklungsländer dagegen erhielten kein angemessenes Stück vom Kuchen. Nach einer Berechnung der Weltbank wird das Einkommen der afrikanischen Staaten südlich der Sahara, der ärmsten Region der Welt, aufgrund des Handelsabkommens um

mehr als zwei Prozent sinken. Es gibt weitere Beispiele für Ungerechtigkeiten, die in der Dritten Welt immer stärker in die öffentliche Diskussion gelangen, auch wenn sie in den Industrieländern nur selten Schlagzeilen machen. Länder wie Bolivien haben ihre Handelsschranken nicht nur stärker abgebaut als die Vereinigten Staaten, sondern sie kooperieren mit den USA auch bei der Ausmerzung des Koka-Anbaus, der Kokain liefert, obwohl diese Feldfrucht den armen Bauern ein höheres Einkommen verschafft als alle anderen Alternativen. Die Vereinigten Staaten halten ihre Märkte jedoch für alternative Agrarprodukte, wie etwa Zucker, verschlossen, die die bolivianischen Landwirte für den Export anbauen könnten, sofern sie einen Absatzmarkt dafür hätten.

Die Ressentiments, die diese Ungerechtigkeit und Heuchelei auslösten, sind umso stärker, als sie sich in eine lange Tradition einreihen. Im 19. Jahrhundert hatten die westlichen Mächte -von denen viele durch ihre protektionistische Politik gewachsen waren - unfaire Handelsabkommen durchgesetzt. Am empörendsten war vermutlich der Opiumkrieg, in dem sich Großbritannien und Frankreich gegen ein schwaches China verbündeten und es zusammen mit Russland und den USA 1858 im Vertrag von Tientsin nicht nur zu Handels- und territorialen Konzessionen zwangen (die sicherstellen sollten, dass China die Güter exportierte, die der Westen billig haben wollte), sondern auch dazu, seine Märkte für *Opium* zu öffnen, was Millionen von Chinesen zu Rauschgiftsüchtigen machte. (Man könnte geradezu von einer diabolischen Methode zur »Ausgleichung der Handelsbilanz« sprechen.) Heute werden die Schwellenländer nicht durch Drohung mit militärischer Gewalt, sondern durch Androhung von Sanktionen oder der Zurückhaltung dringend benötigter Hilfsgelder in Krisenzeiten zur Öffnung ihrer Märkte gezwungen. Während die Welthandelsorganisation das Forum für die Aushandlung internationaler Handelsabkommen ist, bestehen US-Handels beauftragte und der IWF oftmals darauf, weiter zu gehen und das Tempo der Handelsliberalisierung zu beschleunigen. Der IWF verlangt diese beschleunigte Marktöffnung als Voraussetzung für seine Hilfe - und Länder in einer Krisensituation sehen oftmals keine andere Möglichkeit, als sich den Forderungen des IWF zu beugen.

Das Ganze wird noch schlimmer, wenn die Vereinigten Staaten einseitig handeln und sich nicht hinter dem Deckmantel des IWF verstecken. Der US-Handelsbeauftragte beziehungsweise das Handelsministerium, das oftmals von Sonderinteressen in den Vereinigten Staaten unter Druck gesetzt wird, erhebt eine Beschuldigung gegen ein anderes Land; anschließend findet ein Überprüfungsverfahren statt, an dem nur die US-Regierung beteiligt ist. Die Regierung fasst dann einen Beschluss, woraufhin Sanktionen gegen den vermeintlichen Missetäter verhängt werden. Die Vereinigten Staaten machen sich selbst zum Ankläger, Richter und Geschworenen. Es gibt ein quasi-gerichtliches Verfahren, dessen Ausgang jedoch mehr oder minder feststeht: Sowohl die Regeln als auch die Richter begünstigen einen Schuldspruch. Wenn dieses Arsenal gegen andere Industrieländer, Europa und Japan, in Anschlag gebracht wird, können sie sich verteidigen, doch bei Entwicklungsländern, selbst so großen wie Indien und China, ist es ein unfaires Spiel. Der dadurch hervorgerufene Groll steht außer Verhältnis zu den möglichen Gewinnen für die USA und schafft kein Vertrauen in ein gerechtes Welthandelssystem.

Die Rhetorik, mit der die US-Regierung ihrer Position Nachdruck verleiht, festigt das Bild von einer Supermacht, die bereit ist, sich für ihre Sonderinteressen stark zu machen. Mickey Kantor, der US-Handelsbeauftragte in der ersten Clinton-Regierung, wollte, dass China seine Märkte schneller öffnet. Die Uruguay-Runde von 1994, bei der er selbst eine wichtige Rolle gespielt hatte, beschloss die Gründung der WTO und legte Spielregeln für ihre Mitgliedsländer fest. Das Abkommen sah völlig sachgerecht eine längere Anpassungsphase für Entwicklungsländer vor. Die Weltbank - und jeder Volkswirt - betrachtet China mit seinem Pro-Kopf-Einkommen von 450 Dollar nicht nur als ein Entwicklungsland, sondern zudem als ein Entwicklungsland mit niedrigem Einkommen. Doch solche Tatsachen ließen einen hartgesottenen Unterhändler wie Kantor ziemlich kalt. Er bestand darauf, dass China ein Industrieland sei und aus diesem Grund nur eine kurze Anpassungsperiode zugestanden bekommen sollte.

Kantor hatte einige Druckmittel in der Hand, weil China für seinen Beitritt zur WTO die Zustimmung der USA brauchte. Das Abkommen zwischen den USA und China, das schließlich im

November 2001 zur Aufnahme Chinas in die WTO führte, verdeutlicht zwei Aspekte der merkwürdigen Widersprüche in der US-amerikanischen Position. Während die USA die Verhandlungen mit ihrem unsinnigen Beharren darauf, dass China ein Industrieland sei, künstlich in die Länge zogen, nahm China den Anpas-sungsprozess selbst in Angriff. So gaben die USA China unabsichtlich die zusätzliche Zeit, die es haben wollte. Doch das Abkommen selbst verdeutlicht die Doppelmoral und die Ungerechtigkeit, die hier zum Tragen kamen. Ironischerweise haben die USA, die doch darauf bestanden, dass sich China als »Industrieland« schnell anpassen solle - und weil China die sich in die Länge ziehende Verhandlungszeit gut nutzte, konnte es diese Forderungen auch erfüllen -, für sich selbst beansprucht, so behandelt zu werden, als *wären* sie ein *Entwicklungsland:* Sie begnügten sich nicht mit der zehnjährigen Übergangsfrist für den Abbau ihrer Handelsschranken gegen Textilimporte, die Teil der Verhandlungen von 1994 gewesen waren, sondern forderten weitere vier Jahre.

Sonderinteressen können sowohl die Glaubwürdigkeit der USA als auch die allgemeinen nationalen Interessen beeinträchtigen. Dies zeigte sich mit besonderer Eindringlichkeit im April 1999 als der chinesische Ministerpräsident Zhu Rong Zhi die USA besuchte, unter anderem um die Verhandlungen über die Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation zum Abschluss zu bringen. Dieser Schritt wäre nicht nur von größter Wichtigkeit für das Welthandelsregime - wie konnte man eines der größten Handelsländer ausschließen? -, sondern auch für die marktwirtschaftlichen Reformen in China selbst gewesen. Gegen den Widerstand des US-Handelsbeauftragten und des Außenministeriums bestand das US-Finanzministerium jedoch auf einer Klausel über eine schnellere Liberalisierung der chinesischen Finanzmärkte. China sträubte sich zu Recht dagegen - genau eine solche Liberalisierung hatte in seinen ostasiatischen Nachbarländern schwere Finanzkrisen ausgelöst. China war wegen seiner umsichtigen Politik verschont geblieben.

Die amerikanische Forderung nach einer Liberalisierung der Finanzmärkte in China diente nicht der Stabilität der Weltwirtschaft, sondern den beschränkten Interessen der amerikanischen Finanzwelt, die das Ministerium mit Nachdruck

vertrat. Die Finanzinstitute glaubten, dass China ein riesiger Markt für ihre Dienstleistungen sei. Wie kurzsichtig diese Einstellung war! China würde seine Märkte über kurz oder lang öffnen. Diesen Prozess um ein oder zwei Jahre zu beschleunigen, verschlägt nicht viel, es sei denn, die Wall Street fürchtet, ihr Wettbewerbsvorteil könne mit der Zeit verschwinden, sobald nämlich Finanzinstitute aus Europa und anderen Regionen den kurzen zeitlichen Vorsprung ihrer Wall Street-Konkurrenten aufholen. Doch die poten-ziellen Kosten waren extrem hoch. Innerhalb der chinesischen Regierung gab es einen Machtkampf zwischen Reformanhängern und -gegnern. Die Reformgegner behaupteten, der Westen versuche, China zu schwächen, und werde niemals ein faires Abkommen unterzeichnen. Ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen hätte die Positionen der Reformer in der chinesischen Regierung gefestigt und die Reformbewegung gestärkt. Doch so gerieten Zhu Rong Zhi und die Reformbewegung, für die er stand, in Misskredit, und Macht und Einfluss der Reformer schwanden. Auch wenn es zum Glück nur eine vorübergehende Schwächung war, hatte das US-Finanzministerium doch hoch gepokert, um seine Sonderinteressen durchzusetzen. In diesem Fall soll selbst der US-Handelsbeauftragte, der sonst für die Einflüsterungen von Sonderinteressen allzeit ein offenes Ohr hat, der Meinung gewesen sein, das Finanzministerium sei zu weit gegangen.

Auch wenn die Vereinigten Staaten ein unfaires Handelsabkommen durchsetzen wollten, gab es doch immerhin empirische Daten und theoretische Modelle, aus denen hervorging, dass die richtig umgesetzte Handelsliberalisierung Vorteile mit sich bringt. Die Öffnung des Finanzmarktes war eine viel problematischere Angelegenheit. Viele Länder haben ihre Finanzmärkte in einer Weise geregelt, die kaum etwas anderes bewirkt, als den Kapital-fluss zu beeinträchtigen, und diese Regelungen sollten beseitigt werden. Doch alle Länder regulieren ihre Finanzmärkte, und der Übereifer bei der Deregulierung hat selbst auf den Kapitalmärkten der Industrieländer massive Probleme ausgelöst. Um nur ein Beispiel zu nennen: Das berüchtigte Debakel der Sparkassen in den Vereinigten Staaten hat zwar maßgeblich zur Beschleunigung der Rezession von 1991 beigetragen und die amerikanischen Steuerzahler über 200

Milliarden Dollar gekostet, aber es war auch einer der billigsten (in Prozent des BIP) *bailouts,* die wir einer falsch verstandenen Deregulierung verdanken, so wie die US-Rezession im Vergleich zu Rezessionen in anderen Volkswirtschaften, die ähnliche Krisen durchmachten, eine der mildesten war.

Während die entwickelten Industriestaaten mit ihren weit entwickelten Institutionen für die Fehler bei der Deregulierung der Finanzmärkte ihr Lehrgeld bezahlten, verbreitete der IWF die frohe Botschaft von Reagan und Thatcher in den Entwicklungsländern, die besonders schlecht dafür gewappnet waren, eine mit zahlreichen Risiken behaftete Aufgabe zu bewältigen. Während die entwickelten Industriestaaten ihre Kapitalmärkte erst zu einem späten Zeitpunkt ihrer Entwicklung liberalisierten - die europäischen Länder schafften ihre Kapitalverkehrskontrollen erst in den siebziger Jahren ab -, forderte man von den Entwicklungsländern, dies zügig durchzuführen. Wie wir sahen, ist die Liberalisierung des Kapitalmarkts eine der ideologischen Kernforderungen von IWF und US-Finanzministerium.

Die Folgen von Bankenkrisen - Wirtschaftsrezession -, die durch Deregulierung des Kapitalmarkts ausgelöst werden, sind für Industriestaaten schmerzlich, für Entwicklungsländer aber katastrophal. Die armen Länder haben kein soziales Sicherheitsnetz, das die Folgen einer Rezession abmildern könnte. Zudem bedeutete der beschränkte Wettbewerb auf den Finanzmärkten, dass die Liberalisierung nicht einmal die verheißenen Früchte niedrigerer Zinsen mit sich brachte. Stattdessen mussten Bauern höhere Zinsen bezahlen, so dass sie sich weniger Saatgut und Dünger leisten konnten, die sie brauchten, um ihr bloßes Existenzminimum zu sichern.

So negativ eine vorzeitige und schlecht geplante Handelsliberalisierung für die Entwicklungsländer auch war, die Öffnung des Kapitalmarktes hatte in vielerlei Hinsicht noch negativere Folgen. Die Liberalisierung des Kapitalmarkts geht mit der Beseitigung von Regulierungen einher, die spekulative Finanzströme *(bot money)* in einem Land steuern sollen - das sind kurzfristige Kredite und Kontrakte, die in der Regel nichts als riskante Wetten darauf sind, dass sich die Wechselkurse erholen werden. Diese Spekulationsgelder können nicht für den Bau von Fabriken oder zur Schaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt

werden - Unternehmen tätigen keine langfristigen Investitionen mit Geldern, die jederzeit abgezogen werden können -, und tatsächlich sind langfristige Investitionen in einem Entwicklungsland eben wegen des Risikos, mit dem solche kurzfristigen Spekulationsgelder behaftet sind, unattraktiver. Die negativen Auswirkungen auf das Wachstum sind sogar noch größer. Um die mit diesen volatilen Kapitalbewegungen verknüpften Risiken zu kontrollieren, wird allen Ländern routinemäßig empfohlen, von ihren Währungsreserven einen Teil beiseite zu legen, der ihren kurzfristigen, auf ausländische Währungen lautenden Krediten entspricht. Um zu verstehen, was dies bedeutet, wollen wir annehmen, dass eine Firma in einem kleinen Entwicklungsland einen kurzfristigen Kredit über 100 Millionen Dollar zu einem Zins von 18 Prozent bei einer amerikanischen Bank aufnimmt. Wenn das Land eine umsichtige Politik betreiben wollte, müsste es seine Währungsreserven um 100 Millionen Dollar aufstocken. Im Allgemeinen werden Währungsreserven in Form US-amerikanischer Schatzwechsel gehalten, die gegenwärtig etwa vier Prozent Zinsen abwerfen. Das Land nimmt also in den USA einen Kredit zu 18 Prozent auf und gewährt den USA gleichzeitig einen Kredit zu vier Prozent. Dem Land als Ganzes stehen somit keine Ressourcen mehr für Investitionen zur Verfügung. Amerikanische Banken machen einen stattlichen Gewinn, und die USA insgesamt kassieren jährlich 14 Millionen Dollar an Zinsen. Aber es ist schwer zu ersehen, wie dies dem Entwicklungsland ermöglichen soll, sein Wachstum anzukurbeln. Anders gesagt, es ist offenkundig sinnlos. Es gibt ein weiteres Problem: die Inkongruenz der Anreize. Bei der Liberalisierung des Kapitalmarkts sind es die Firmen im privaten Sektor eines Landes, die entscheiden, ob sie kurzfristige Kredite von den amerikanischen Banken aufnehmen, aber es ist der Staat, der Vorsorge treffen muss, indem er seine Währungsreserven aufstockt, wenn er seinen soliden Ruf behalten will.

Die Argumentation des IWF zugunsten einer Liberalisierung des Kapitalmarkts basiert auf einer grob vereinfachenden Betrachtungsweise: Offene Märkte sind effizienter, höhere Effizienz ermöglicht höhere Wachstumsraten. Er ignoriert Argumente, wie das gerade genannte, und führt einige weitere fadenscheinige Behauptungen ins Feld, etwa, dass Länder ohne

Liberalisierung kein ausländisches Kapital und vor allem keine Direktinvestitionen anlocken könnten. Auch wenn die theoretischen Modelle des IWF unvollständig waren, sieht er in seinen weltweiten praktischen Erfahrungen doch einen hinreichenden Nachweis seiner Sachkompetenz. Doch erstaunlicherweise stützten nicht einmal die Daten seine Schluss-folgerungen. China, das die höchsten Auslandsinvestitionen verbuchen konnte, befolgte keines der westlichen Rezepte (außer dem der makroökonomischen Stabilität) -und hat klugerweise einer vollständigen Liberalisierung des Kapitalmarkts den Riegel vorgeschoben. Breiter angelegte statistische Studien bestätigten den Befund, dass Liberalisierung (die Begriffsdefinition des IWF selbst zugrunde gelegt) nicht zu schnellerem Wachstum oder höheren Investitionen führt.

Obgleich China bewies, dass die Liberalisierung des Kapital-markts nicht notwendig war, um Investitionen anzulocken, ist es eine Tatsache, dass angesichts der hohen Sparquoten in Ostasien (dreißig bis vierzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts, im Unterschied zu achtzehn Prozent in den Vereinigten Staaten und siebzehn bis dreißig Prozent in Europa) die Region kaum zusätzliche Gelder benötigt; schon die sinnvolle Verwendung der vorhandenen Ersparnisse stellte sie vor eine enorme Heraus-forderung.

Die Befürworter einer Liberalisierung führen ein weiteres Argument an, das angesichts der globalen Finanzkrise im Jahre 1997 besonders lächerlich anmutet: Die Liberalisierung fördere die wirtschaftliche Stabilität, indem sie die Finanzierungsquellen diversifiziere. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass sich Länder in Zeiten einer Konjunkturabschwächung an das Ausland wenden können, um den Mangel an inländischen Geldern auszugleichen. Die Volkswirte des IWF haben nie behauptet, bedeutende Theoretiker zu sein, aber man hielt sie für tüchtige Praktiker, die sich in den Weltläufen gut auskannten. Zweifellos wussten sie, dass Banken lieber denjenigen Kredite gewähren, die ihre finanziellen Mittel nicht brauchen; gewiss wussten sie, dass ausländische Kreditgeber ihre Gelder abziehen, wenn Länder in einer Krise stecken - und so den Abschwung verschärfen. Auch wenn wir noch genauer auf die Frage eingehen werden, warum eine Liberalisierung, besonders eine, die überstürzt eingeleitet

wird, also bevor starke Finanzinstitute vorhanden sind, die Instabilität fördert, ist eines klar: Die Instabilität des Kapitalmarkts ist nicht nur schlecht für das Wirtschaftswachstum, sondern die Kosten der Instabilität werden auch überproportional von den Armen getragen.

Die Rolle von Auslandsinvestitionen

Wenngleich Auslandsinvestitionen nicht zu den drei Eckpfeilern des »Washington Consensus« gehören, sind sie ein Schlüsselelement der neuen Globalisierung. Gemäß dem »Washington Consensus« entsteht Wachstum durch Liberalisierung, die Märkte »entfesseln« soll, und Privatisierung. Liberalisierung und gesamtwirtschaftliche Stabilität sollen ein Klima schaffen, das Investitionen auch aus dem Ausland anlockt. Ausländische Unternehmen bringen Fachwissen mit, ermöglichen Zugang zu Auslandsmärkten und schaffen so neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Ausländische Unternehmen haben überdies Zugang zu vielfältigen Finanzierungsquellen, die für Entwicklungsländer besonders wichtig sind. Ausländische Direktinvestitionen spielten auch eine wichtige Rolle bei vielen - wenn auch nicht allen - der größten wirtschaftlichen Erfolgsgeschichten in Ländern wie Singapur, Malaysia und sogar China.

Es gibt jedoch auch einige handfeste Kehrseiten. Wenn ausländische Firmen in einem Land aktiv werden, verdrängen sie oftmals ihre inländischen Wettbewerber und machen damit alle Hoffnungen von Kleingewerbetreibenden zunichte, einen lebensfähigen heimischen Wirtschaftszweig aufzubauen. Es gibt viele Beispiele dafür. Die Hersteller alkoholfreier Getränke auf der ganzen Welt wurden nach dem Eintritt von Coca-Cola und Pepsi in ihre Heimatmärkte verdrängt. Und Eiskremhersteller können mit den Eiskrems von Unilever nicht konkurrieren.

Um eine Vorstellung von dem zu bekommen, was in diesen Fällen geschieht, braucht man sich nur die Kontroverse in den USA über die großen Drugstore-Ketten und die kleinen Lebensmittelläden zu vergegenwärtigen. Wenn Wal-Mart in einer Gemeinde eine Filiale eröffnet, kommt es oft zu lautstarken Protesten der örtlichen Firmen, die (zu Recht) befürchten, dass sie

aus dem Markt gedrängt werden. Örtliche Geschäftsinhaber machen sich Sorgen, nicht mit dem Giganten Wal-Mart konkurrieren zu können. Die Bewohner von Kleinstädten fragen sich beunruhigt, ob sie ihre Gemeinde noch wiedererkennen werden, wenn alle örtlichen Läden zerstört sind. Obgleich diese Sorgen legitim sind, darf man einen Punkt nicht vergessen: Wal-Mart ist deshalb erfolgreich, weil es Verbrauchern preisgünstigere Waren anbietet. Die effizientere Versorgung armer Menschen mit Gütern und Dienstleistungen ist in Entwicklungsländern noch weitaus wichtiger, denn dort leben viele nahe am Existenzminimum.

Ein Punkt der Kontroverse dreht sich dabei um das Tempo der Marktöffnung: Einheimische Firmen behaupten, dass sie sich an den Wettbewerb anpassen und darauf reagieren können, wenn man ihnen genügend Zeit gibt; dass sie Güter effizient produzieren können, dass die Erhaltung örtlicher Betriebe wichtig ist, um die örtliche Gemeinschaft ökonomisch und sozial zu stärken. Das Problem besteht allerdings darin, dass politische Maßnahmen, die zunächst als vorübergehender Schutz gegen ausländische Konkurrenz geplant sind, allzu oft zu einer dauerhaften Einrichtung werden.

Viele der multinationalen Konzerne haben weniger getan, als ihnen möglich gewesen wäre, um die Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern zu verbessern. Sie sind in diese Märkte eingetreten, um lukrative Absatzchancen schnellstmöglich zu nutzen. Erst allmählich beherzigten sie die Lektionen, die sie zu Hause allzu langsam begriffen hatten. Bessere Arbeitsbedingungen steigern in der Regel die Produktivität der Arbeitnehmer und senken die Gesamtkosten - oder erhöhen sie zumindest nicht deutlich.

Das Bankgeschäft ist ein anderer Zweig, wo inländische Firmen oft durch ausländische Konkurrenten aus dem Markt gedrängt werden. Die großen amerikanischen Banken bieten Anlegern eine größere Sicherheit als kleine Inlandsbanken (es sei denn, die örtliche Gebietskörperschaft stellt eine Einlagenversicherung bereit). Die US-Regierung hat auf die Öffnung der Finanzmärkte in den Entwicklungsländern gedrängt. Die Vorteile liegen auf der Hand: Der intensivere Wettbewerb kann zu Leistungsverbesserungen führen. Die größere Finanzkraft der ausländischen

Banken kann die finanzielle Stabilität erhöhen. Dennoch stellen ausländische Banken für den inländischen Bankensektor eine ernst zu nehmende Bedrohung dar. Selbst in den USA gab es eine lang anhaltende Debatte über diese Frage. Die Zulassung überregionaler Banken wurde lange Zeit abgelehnt (bis die Clinton-Administration unter dem Druck von der Wall Street die traditionelle Position der Demokratischen Partei umkehrte), aus Angst, dass Gelder in die großen Finanzzentren wie New York abfließen und so die abgelegenen Regionen finanziell austrocknen würden. Argentinien verdeutlicht die Gefahren, die ausländische Banken darstellen können. Heute wird das inländische Bankensystem in diesem Land von Banken dominiert, die sich in ausländischer Hand befinden, und während ausländische Banken multinationalen Konzernen und auch großen inländischen Unternehmen bereitwillig Kredite zur Verfügung stellen, fällt es der mittelständischen Wirtschaft schwer, sich nötiges Kapital zu beschaffen. Internationale Banken verstehen sich nun einmal vor allem auf die Kreditvergabe an ihre traditionellen Klienten. Eines Tages weiten sie ihre Geschäftstätigkeit vielleicht auf andere Nischen aus, oder es entstehen vielleicht neue Finanzinstitute, die diese Lücken schließen, doch bis dahin muss Argentinien darben. Zumindest in Argentinien ist das Problem weithin bekannt; die Regierung hat einige halbherzige Versuche unternommen, um die Lücke zu schließen, bislang allerdings mehr oder minder erfolglos. Die Ursache der makroökonomischen Probleme und des Haushaltsdefizits des Landes liegen teilweise in dem unzureichenden Wirtschaftswachstum begründet, und dieses wiederum ist zum Teil auf den Mangel an Kapital für den heimischen Mittelstand zurückzuführen.

Das Beispiel Argentinien verdeutlicht einige grundlegende Lehren. IWF und Weltbank haben betont, wie wichtig die Stabilität des Bankgewerbes sei. Es ist leicht, finanziell gesunde Banken zu schaffen, also Banken, die kein Geld wegen notleidender Kredite verlieren: Man verpflichtet sie dazu, in US-Schatzwechsel zu investieren. Weil der Dollar im Vergleich zu den Landeswährungen so stabil ist, sind sie immer zahlungsfähig. Die Kunst liegt nun jedoch darin, finanziell gesunde Banken zu schaffen, die durch Kredite das Wachstum fördern. Argentinien hat gezeigt, dass die Vernachlässigung dieser Aufgabe unmittelbar

zu makroökonomischer Instabilität führen kann. Aufgrund des ausbleibenden Wachstums hat das argentinische Haushaltsdefizit ständig zugenommen, und als der IWF Argentinien Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen auferlegte, setzte er dadurch einen Teufelskreis aus konjunktureller Abschwächung und sozialen Unruhen in Gang.

Auch in Bolivien haben ausländische Banken - wenn auch in anderer Hinsicht - die makroökonomische Instabilität gefördert. Im Jahr 2000 beschloss eine ausländische Bank, die eine wichtige Rolle in der bolivianischen Wirtschaft spielte, plötzlich, sich angesichts wachsender globaler Risiken in Bolivien aus dem Kreditgeschäft zurückzuziehen; die unvermittelte Verknappung des Kreditangebots hat die durch fallende Rohstoffpreise und die globale konjunkturelle Abkühlung ausgelöste Rezession noch vertieft.

Der Einfluss ausländischer Banken stößt auch in anderer Hinsicht auf Bedenken. Inländische Banken reagieren sensibler auf die so genannte *window guidance* - also auf subtile Formen der Beeinflussung durch die Zentralbank, etwa um das Kreditangebot auszuweiten, wenn die Wirtschaft angekurbelt werden soll, und um das Kreditangebot zu verknappen, wenn es Signale für eine konjunkturelle Überhitzung gibt. Ausländische Banken gehen auf solche Signale bei weitem nicht so sensibel ein. Und inländische Banken reagieren auch viel eher auf die Aufforderung, Lücken im Kreditsystem zu schließen - also Gruppen, die gar nicht oder nicht hinreichend mit Krediten versorgt werden, wie Minderheiten und strukturschwachen Regionen, den Zugang zu Kapital zu ermöglichen. In den Vereinigten Staaten mit einem der am höchsten entwickelten Kreditmärkte wurden diese Lücken als so gravierend empfunden, dass 1977 eigens der Community Reinvestment Act (CRA) verabschiedet wurde, der Banken gesetzlich dazu verpflichtete, diesen unterversorgten Gruppen und Gebieten Kredite anzubieten. Der CRA war ein wichtiges, wenn auch umstrittenes Mittel, um bedeutende soziale Ziele zu erreichen.

Das Finanzgewerbe ist jedoch nicht das einzige Feld, auf dem ausländische Direktinvestitionen eine zweischneidige Sache sind. In einigen Fällen brachten neue Investoren (oft mit Hilfe von Schmiergeldern) Regierungen dazu, ihnen spezielle

Vergünstigungen wie Zollschutz zu gewähren. In vielen Fällen warfen die Regierungen der USA, Frankreichs oder einer anderen entwickelten Industrienation ihr Gewicht in die Waagschale - und verstärkten damit die Sichtweise innerhalb der Entwicklungsländer, dass es völlig in Ordnung sei, wenn sich Regierungen einschalteten und Zahlungen aus der Privatwirtschaft annahmen. In einigen Fällen spielte die Regierung eine vergleichsweise harmlose Rolle (wenngleich sie nicht unbedingt korruptionsfrei war). Auf seinen Auslandsreisen wurde der US-Handelsminister Ron Brown von US-amerikanischen Geschäftsleuten begleitet, die versuchten, Kontakte in Schwellenländern aufzubauen und einen Fuß in die Tür zu bekommen. Vermutlich stiegen die Chancen auf einen Sitz im Flugzeug, wenn man eine beachtliche Wahlkampfspende leistete.

In anderen Fällen wurde eine Regierung eingeschaltet, um das Gewicht einer anderen auszugleichen. In der Elfenbeinküste beispielweise unterstützte die französische Regierung das Bestreben von France Telecom, sich gegen die Konkurrenz einer unabhängigen (amerikanischen) Mobilfunkgesellschaft abzuschirmen, während sich die US-Regierung hinter die Forderungen der amerikanischen Firma stellte. Aber in vielen Fällen gingen Regierungen weit über das vernünftige Maß beziehungsweise über das hinaus, was im nationalen Interesse ihrer Bürger lag. In Argentinien schaltete sich die französische Regierung ein, um eine Änderung der Konzessionsbedingungen für einen Wasserversorger (Aguas Argentinas) zu erreichen, nachdem die französische Muttergesellschaft (Suez Lyonnaise), die die Verträge unterzeichnet hatte, festgestellt hatte, dass sie nicht so profitabel waren, wie sie ursprünglich gedacht hatte.

Am empörendsten aber ist, dass Regierungen einschließlich der US-Regierung andere Regierungen zwingen, Abkommen zu erfüllen, die Entwicklungsländer eklatant benachteiligen und oft -
kommen aus Abbaukonzessionen kann von unschätzbarem Wert sein, doch, wie bereits erwähnt, besteht Entwicklung aus einer tiefgreifenden Umwandlung der Gesellschaft. Eine Investition in ein Bergwerk - etwa in einer entlegenen Region eines Landes - trägt, abgesehen von den Ressourcen, die es generiert, kaum etwas zur Entwicklung bei. Sie kann sogar die Entstehung einer dualen Volkswirtschaft fördern - einer Volkswirtschaft also, in der es

Inseln des Wohlstands gibt. Doch eine duale Volkswirtschaft ist keine entwickelte Volkswirtschaft. Vielmehr behindert der Zufluss von Finanzmitteln die Entwicklung manchmal sogar, und zwar durch einen Mechanismus, der »Niederländische Krankheit« genannt wird. Der Zufluss von Kapital führt zu einer Aufwertung der Landeswährung; dadurch werden die Importe billiger und die Exporte teurer. Nachdem man Gasvorkommen in der Nordsee entdeckt hatte, kam es zu einschneidenden volkswirtschaftlichen Veränderungen im Königreich. Die Einnahmen aus dem Verkauf von Erdgas trieben den Kurs der niederländischen Währung nach oben, was die übrigen Exportbranchen schwer traf. Das Land konnte diese schwierige Herausforderung schließlich meistern; doch für Entwicklungsländer ist das Problem in der Regel unüberwindlich.

Schlimmer noch, die Verfügbarkeit von Finanzmitteln kann zu Fehlanreizen führen. Man bemüht sich unter Umständen nicht mehr darum, den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand zu steigern, sondern möchte nur noch die Renten abschöpfen, die die Bodenschätze abwerfen.

Der IWF hat diese Probleme mehr oder minder ignoriert. Er hatte ein einfaches Rezept für die Schaffung von Arbeitsplätzen - sofern er sich überhaupt mit dieser Frage befasst: alle staatlichen Eingriffe (in Form lähmender Regulierungen) beseitigen, die Steuern senken, die Inflation so niedrig wie möglich halten und ausländische Investoren anlocken. In gewisser Weise spiegelten diese wirtschaftspolitischen Empfehlungen die schon erwähnte koloniale Mentalität wider: Natürlich können nur Ausländer den Entwicklungsländern die nötige unternehmerische Kompetenz vermitteln. Die bemerkenswerten Erfolge von Südkorea und Japan, bei denen ausländische Investitionen keine Rolle spielten, werden geflissentlich übersehen. In vielen Fällen, etwa in Singapur, China und Malaysia, die die Zweckentfremdung ausländischer Investitionen unterbanden, spielten ausländische Direktinvestitionen eine entscheidende Rolle, nicht so sehr wegen des Kapitals (das angesichts der hohen Sparquote eigentlich nicht benötigt wurde) und auch nicht wegen des Unternehmergeists, sondern wegen des Zugangs zu Märkten und neuen Technologien, den sie eröffneten.

Die zeit- und sachgerechte Koordinierung der Policy-Empfehlungen des IWF

Vielleicht haben die Fehler, die dem IWF bei der zeit- und sachgerechten Ausgestaltung seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen unterliefen, und seine Blindheit gegenüber dem umfassenden sozialen Kontext die meiste Beachtung gefunden - er hat Marktöffnungen erzwungen, bevor soziale Sicherheitsnetze gespannt waren, bevor es angemessene rechtliche Rahmenbedingungen gab, bevor die Länder den negativen Folgen plötzlicher Umschwünge der Marktstimmung standhalten konnten, die wesentlicher Bestandteil des modernen Kapitalismus sind. Der IWF hat wirtschaftspolitische Maßnahmen erzwungen, die zur Vernichtung von Arbeitsplätzen führten, bevor die wichtigsten Voraussetzungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze erfüllt waren; er hat Privatisierungen aufoktroyiert, bevor es einen ausreichenden Wettbewerb und angemessene Aufsichtsstrukturen gab. Offene Märkte sind kein wirtschaftspolitisches Allheilmittel. Viele der Fehler, die dem IWF bei der zeitlichen Abstimmung seiner Maßnahmen unterlaufen sind, spiegeln fundamentale Missverständnisse volkswirtschaftlicher und politischer Prozesse wider, denen besonders Anhänger der reinen marktwirtschaftlichen Lehre immer wieder aufsitzen. So glauben sie beispielsweise, dass, sobald die Eigentumsrechte erst einmal wohl definiert wären, alles andere in organischer Weise daraus folge - öffentliche Institutionen und die Rechtsstrukturen, ohne die Marktwirtschaften nicht effizient funktionieren.

Der Ideologie der freien Marktwirtschaft liegt ein - vielfach Adam Smith zugeschriebenes - Modell zugrunde, wonach Marktkräfte - im Wesentlichen die Gewinnerzielungsabsicht - die Volkswirtschaft wie von unsichtbarer Hand zu effizienten Ergebnissen führen. Eine der großen Leistungen der modernen Volkswirtschaftslehre besteht darin, dass sie aufgezeigt hat, in welchem Sinne und unter welchen Bedingungen Smith's Schlussfolgerungen zutreffen. Wie sich zeigte, gelten sie nur unter ganz spezifischen Bedingungen.[11] So haben jüngste Erkenntnisse in der volkswirtschaftlichen Theorie - die ironischerweise genau zu der Zeit gewonnen wurden, als die wirtschaftspolitischen Leitlinien des »Washington Consensus« am nachdrücklichsten propagiert

wurden - nachgewiesen, dass bei unvollkommener Information und bei unvollständigen Märkten, anders gesagt: immer und besonders in Entwicklungsländern, die unsichtbare Hand höchst unvollkommen funktioniert. Es gibt somit wünschenswerte staatliche Eingriffe, die, grundsätzlich, die Effizienz des Marktes steigern können. Diese Einschränkungen sind wichtig - viele Schlüsselaktivitäten des Staates lassen sich als Reaktionen auf gesellschaftliche Probleme verstehen. Bei vollkommener Information, so wissen wir heute, wären die Finanzmärkte weitgehend überflüssig - desgleichen die Regulierung der Finanzmärkte. Wenn sich automatisch ein vollkommener Wettbewerb einstellen würde, dann hätten die Kartellbehörden wenig zu tun.

Die wirtschaftspolitische Programmatik des »Washington Consensus« basiert jedoch auf einem grob vereinfachenden Modell der Marktwirtschaft, dem Gleichgewichtsmodell des vollkommenen Wettbewerbs, in dem Adam Smith' unsichtbare Hand perfekt funktioniert. Weil in diesem Modell der Staat nicht benötigt wird - denn die freien, entfesselten, »liberalen« Märkte funktionieren ja vollkommen -, werden die wirtschaftspolitischen Leitlinien des »Washington Consensus« gelegentlich auch als »neoliberal« oder »marktfundamentalistisch« bezeichnet, eine Art Wiederbelebung der *Laissez-faire-Politik*, die im 19. Jahrhundert in manchen Kreisen populär war. Im Anschluss an die Weltwirtschaftskrise und die Einsicht in andere Unzulänglichkeiten des Marktsystems, von massiver Ungleichheit bis zu Städten, die durch Umweltverschmutzung und Verfall unbewohnbar geworden sind, wurde dieses Modell der freien Marktwirtschaft in den entwickelten Industriestaaten abgelehnt.

Selbst wenn Smith' Theorem der unsichtbaren Hand für entwickelte Industriestaaten gelten würde, sind die erforderlichen Bedingungen in den Entwicklungsländern nicht erfüllt. Das Marktsystem verlangt klar definierte Eigentumsrechte und Gerichte, die diese durchsetzen; in Entwicklungsländern fehlt es oft an beidem. Das Marktsystem erfordert vollständigen Wettbewerb und vollkommene Information. Doch der Wettbewerb ist eingeschränkt, und die Information ist alles andere als vollkommen -und gut funktionierende Wettbewerbsmärkte können nicht über Nacht aufgebaut werden. Eine effiziente Marktwirtschaft ist, laut Theorie, nur dann gegeben, wenn *alle*

Annahmen erfüllt sind. In manchen Fällen können Reformen auf einem Gebiet ohne begleitende Reformen in anderen Bereichen die Lage sogar noch verschlimmern. Dies ist das Problem der sachgerechten Reihenfolge der Maßnahmen. Die Ideologie interessiert sich nicht für diese Fragen; sie sagt lediglich: »Stelle so schnell wie möglich auf die Marktwirtschaft um.« Aber Wirtschaftstheorie und -geschichte zeigen, dass es katastrophal sein kann, die sachgerechte Reihenfolge der Schritte zu ignorieren.

Die früher beschriebenen Fehler bei der Liberalisierung des Handels, der Kapitalmärkte und der Privatisierung stellen sachliche Koordinierungsfehler in großem Maßstab dar. Die Abstimmungsfehler in kleinerem Maßstab werden in der westlichen Presse kaum beachtet. Sie stellen die alltäglichen Tragödien der wirtschaftspolitischen Programme des IWF dar, die die Not der Ärmsten in der Dritten Welt noch weiter verschlimmern. So haben beispielsweise viele Länder Vertriebskommissionen gegründet, die Agrarprodukte von Landwirten kaufen und diese im In- und Ausland vermarkten. Diese Vertriebskommissionen sind vielfach ein Hort des Schlendrians und der Korruption, und die Bauern erhalten nur einen Bruchteil des Endpreises. Auch wenn es nicht besonders sinnvoll ist, dass sich der Staat in diesem Geschäft engagiert, bedeutet dies nicht, dass bei einem plötzlichen Rückzug des Staates automatisch ein privater Sektor, auf dem lebhafter Wettbewerb herrscht, entstehen wird.

Mehrere westafrikanische Staaten zogen sich auf Druck des IWF aus dem Geschäft mit Vertriebskommissionen zurück und machten ähnliche Erfahrungen. Als die Vertriebskommission verschwand, entstand ein Netz örtlicher Monopole, weil es sich nur wenige Bauern leisten konnten, einen LKW zu kaufen, der ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse an ferne Orte transportiert, um sie dort zu verkaufen. Kapitalmangel beschränkte den Zugang zu diesem Markt. Da Banken weitgehend fehlten, konnten die Bauern auch keine Kredite aufnehmen, um ein kleines Fuhrunternehmen zu gründen. Manchmal konnten sich Bauern LKWs besorgen, die ihre Güter transportierten, und der Markt funktionierte anfänglich; doch dann wurde dieses lukrative

Geschäft zur Domäne der örtlichen Mafia. Die - per Saldo - positiven Effekte, die IWF und Weltbank versprochen hatten, blieben aus. Die Staatseinnahmen sanken, den Kleinbauern ging es, wenn überhaupt, kaum besser als zuvor, und ein paar örtliche Geschäftsleute (Mafiosi und Politiker) füllten sich die Taschen.

Viele Vertriebskommissionen betreiben zudem eine Politik der Einheitspreise - sie bezahlen allen Bauern den gleichen Preis, ganz gleich, wo ihre Höfe liegen. Auch wenn diese Politik scheinbar »fair« ist, melden Volkswirte Bedenken an, weil marktnähere Bauern die marktferneren subventionieren müssen. Bei marktwirtschaftlichem Wettbewerb erhalten marktfernere Bauern niedrigere Preise, denn sie tragen die Kosten für den Transport ihrer Waren zum Markt. Der IWF zwang ein afrikanisches Land dazu, seine Politik der Einheitspreise aufzugeben, bevor ein ausreichendes Straßensystem errichtet worden war. Der Preis, den Landwirte in entlegeneren Gebieten erhielten, fiel plötzlich deutlich geringer aus, weil sie die Beförderungskosten tragen mussten. Infolgedessen gingen die Einkommen in einigen der ärmsten ländlichen Regionen des Landes stark zurück, so dass es zu einer massiven Verelendung kam. Der vom IWF geforderte Preisbildungsmechanismus bewirkte allenfalls eine geringe Effizienzsteigerung, aber wir müssen diese Vorteile gegen die sozialen Kosten abwägen. Wenn diese Maßnahmen zeit- und sachgerecht umgesetzt worden wären, dann hätte man nach und nach die Effizienzgewinne ohne diese Kosten erzielen können.

An der Strategie des IWF (entsprechend dem »Washington Consensus«) wird noch grundlegendere Kritik geübt: Sie berücksichtigt nicht, dass Entwicklung eine Transformation der Gesellschaft erfordert. Uganda hat dies erkannt, als es sämtliche Schulgelder abschaffte; einen solchen Schritt können Budgetarithmetiker, die sich ausschließlich auf Einnahmen und Ausgaben konzentrieren, nicht nachvollziehen. Eines der Mantras der heutigen Entwicklungsökonomie ist ein allgemeiner Grundschulunterricht, der die Mädchen einbezieht. Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass Länder, die in den Ausbau des Grundschulwesens investiert haben, wie etwa die Staaten Ostasiens, besser dastehen. Doch in einigen sehr armen Ländern, besonders in Afrika, ist es sehr schwer gewesen, hohe Einschulungsraten, besonders für

Mädchen, zu erreichen. Der Grund ist einfach: Arme Familien haben kaum genug zum Überleben; sie sehen keinen unmittelbaren Nutzen darin, ihre Töchter auf die Schule zu schicken, und die Bildungssysteme wurden so ausgerichtet, dass sie die Beschäftigungsaussichten vor allem auf dem urbanen Arbeitsmarkt verbessern sollten, der für Jungen mehr Möglichkeiten bereithält. Die meisten Länder, die gravierenden Haushaltsengpässen unterliegen, sind dem Rat des IWF gefolgt und haben Schulgebühren erhoben. Ihre Überlegung: Statistische Studien haben gezeigt, dass niedrige Gebühren sich kaum auf die Einschulungsrate auswirkten. Doch der ugandische Präsident Museveni, ein dynamischer, besonnener Mann, war anderer Meinung. Er war der Ansicht, dass in seinem Land allen Kindern der Schulbesuch möglich sein sollte. Und er wusste, dass er dieses Ziel so lange nicht erreichen konnte, wie Gebühren erhoben wurden. Also setzte er sich über den Rat ausländischer Experten hinweg und schaffte sämtliche Schulgelder ab. Die Einschulungsrate schnellte daraufhin in die Höhe. Alle Familien schickten ihre Mädchen zur Schule. Die vereinfachenden statistischen Studien ignorierten schlicht die Macht *systemischer* Veränderungen.

Wenn es den IWF-Strategien lediglich nicht gelungen wäre, das Entwicklungspotenzial voll auszuschöpfen, wäre dies schon schlimm genug gewesen. Doch die Fehlschläge in vielen Orten warfen die Entwicklungsagenda zurück, indem sie unnötigerweise die Gesellschaftsstruktur zerstörten. Der Prozess der Entwicklung und des raschen Wandels setzt die Gesellschaft einer regelrechten Zerreißprobe aus. Traditionelle Autoritäten werden in Frage gestellt, traditionelle Beziehungen neu bewertet. Aus diesem Grund schenkt eine erfolgreiche Entwicklung der sozialen Stabilität große Beachtung - eine wichtige Lehre nicht nur aus Ostasien, sondern auch aus der Geschichte Botsuanas und aus Indonesien, wo der IWF auf der Abschaffung der Subventionen für Nahrungsmittel und Kerosin (der Brennstoff, den die Armen zum Kochen verwenden) bestand, während schon die Auflagenpolitik des IWF das Land noch tiefer in die Rezession getrieben hatte.

Die durch sinkende Einkommen und Löhne und rasch ansteigende Arbeitslosigkeit ausgelösten Ausschreitungen zerstörten das soziale Gefüge des Landes, was die anhaltende Depression noch

verschlimmerte. Die Abschaffung der Subventionen war nicht nur schlechte Sozial-, sondern auch schlechte Wirtschaftspolitik.

Dies waren nicht die ersten durch IWF-Programme ausgelösten Ausschreitungen, und hätte man die IWF-Empfehlungen umfassender beherzigt, dann wäre es gewiss zu weiteren Unruhen gekommen. Im Jahr 1995 reiste ich zu Konsultationen mit dem damaligen Kronprinzen und späteren König und anderen hochrangigen Regierungsvertretern nach Jordanien; zur gleichen Zeit verlangte der IWF eine Kürzung der Nahrungsmittel-Subventionen, damit sich die Haushaltslage des Landes verbessere. Es war dem IWF fast gelungen, die Zustimmung dazu zu erhalten, als sich der weise König Hussein einschaltete und der Sache einen Riegel vorschob. Er liebte sein Amt, leistete ausgezeichnete Arbeit und wollte auf dem Thron bleiben. In dem Pulverfass, das der Nahe Osten ist, hätten Ausschreitungen wegen Preiserhöhungen von Lebensmitteln die Regierung stürzen und den brüchigen Frieden in der Region gefährden können. Verglichen mit der dürftigen Verbesserung der Haushaltslage hätten beide Ereignisse dem Ziel der regionalen Prosperität deutlich mehr geschadet. Die eingeengte ökonomische Betrachtungsweise des IWF machte es ihm unmöglich, diese Fragen in einem umfassenderen Zusammenhang zu betrachten.

Solche Ausschreitungen sind jedoch nur die Spitze eines Eisbergs: Sie machen jedem deutlich, dass man den sozialen und politischen Kontext nicht ignorieren kann. Doch unterhalb dieser Spitze gibt es ebenso unersprießliche Auswirkungen, die das Wachstum untergraben. Selbst wenn man die Kaltherzigkeit des IWF-Ansatzes außer Acht lassen könnte, waren seine wirtschaftspolitischen Empfehlungen Gift für die Volkswirtschaften, denen sie eigentlich helfen sollten. Die überzogene Sparpolitik in Lateinamerika in den achtziger Jahren führte zu hoher Arbeitslosigkeit, die nicht durch ein soziales Sicherheitsnetz aufgefangen wurde und entsprechend einen starken Anstieg der Gewaltkriminalität auslöste - ein für Investitionen nicht unbedingt förderliches Umfeld. Innere Unruhen haben in Afrika wesentlich dazu beigetragen, die Entwicklungsagenda zurückzuwerfen; Studien der Weltbank zeigen, dass solche Unruhen immer mit wirtschaftlichen Faktoren verbunden sind, darunter solchen, die durch die vom IWF verordneten Sparprogramme bedingt sind.

Die Volkswirtschaft eines Landes kann nicht wachsen, wenn Investoren davor zurückschrecken, dort geschäftlich aktiv zu werden.

Wir erkennen heute, dass die Bürger eines Landes untereinander und mit dem Staat durch einen »Gesellschafts-vertrag« verbunden sind. Wenn politische Maßnahmen der Regierung diesen Gesellschaftsvertrag außer Kraft setzen, dann werden die Bürger vielleicht auch ihre »Verträge« miteinander oder mit der Regierung nicht mehr erfüllen. Gerade mitten in den sozialen Umwälzungen, die so oft die wirtschaftliche Entwicklung begleiten, ist es besonders wichtig, den Gesellschaftsvertrag aufrechtzuerhalten. In den knauserigen Berechnungen der IWF-Makroökonomik ist für solche Belange allerdings kein Platz.

Ein wichtiges Element des Gesellschaftsvertrags ist »Fairness«: Die Armen werden an den Gewinnen beteiligt, wenn die Wirtschaft wächst, und die Reichen müssen mit für die Verluste einstehen, wenn die Gesellschaft Krisenzeiten durchmacht. Die Bürokraten internationaler Organisationen, die sich für eine rasche Liberalisierung einsetzen, glauben in vielen Fällen an die volkswirtschaftliche *Trickle-down-Theorie* (Theorie vom »Durchsickern« von Einkommens- und Wachstumseffekten von oben nach unten), die heute wegen ihrer allgemein bekannten Schwächen weitgehend außer Mode gekommen ist. Diejenigen, die an den *Trickle-down-Effekt* glauben, sagen, Armut lasse sich am wirkungsvollsten dadurch bekämpfen, dass man Wachstum um jeden Preis fördere. *Eines Tages*, so behaupten sie, *sickern* die Nutzeffekte dieses Wachstums schließlich zu den Armen *durch*. Dies erwies sich in der Reagan-Ära als pures Wunschdenken. Zu meiner Zeit fragten sich in der Regierung Clinton viele, weshalb dieser Effekt des Durchsickerns, der in den USA nicht funktioniert hatte, in den Entwicklungsländern eintreten sollte. Dass eine nachhaltige Verringerung der Armut ohne robustes Wirtschaftswachstum nicht erreicht werden kann, heißt im Gegenzug nicht, dass Wachstum allen zugute kommen müsse. Es stimmt nicht, dass »eine steigende Gezeitenströmung alle Boote flottmacht«. Manchmal schleudert eine schnelle, vor allem von einem Sturm begleitete Flut schwächere Boote ans Ufer, wo sie zerschellen. Ein Beispiel aus der Geschichte ist die Zunahme der

Massenarmut während der industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts. Und jeder, der sich mit dem Phänomen der Entwicklung im 20. Jahrhundert befasst hat, müsste eigentlich wissen, dass das Wirtschaftswachstum in Lateinamerika die Ungleichheit nicht verminderte. In manchen Fällen hat die Armut sogar zugenommen, wie die zahllosen städtischen Slums belegen. Der IWF spricht voller Stolz über die Fortschritte, die Lateinamerika in den letzten zehn Jahren bei seinen marktwirtschaftlichen Reformen gemacht hat, aber er verliert kaum ein Wort über die Zahl der Menschen, die in Armut leben - oder über die Tatsache, dass die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in der Region in den neunziger Jahren mit 2,9 Prozent niedriger lag als in den sechziger Jahren, als sie 5,4 Prozent betrug. Rückblickend betrachtet, waren die Wachstumsstrategien der fünfziger und sechziger Jahren nicht nachhaltig (Kritiker würden sagen, sie seien das genaue Gegenteil gewesen); aber der leichte Wachstumsschub Anfang der neunziger Jahre, der kaum ausreichte, um die verlorenen achtziger Jahre auszugleichen, war ebenfalls nicht von Dauer. Auch er war nicht nachhaltig.

Diese Erfahrungen zeigten, dass Wachstum allein die Lebensverhältnisse der Menschen eines Landes nicht immer verbessert. Demgemäß würde man erwarten, dass das *Trickle-down-Modell* heute aus der politischen Debatte verschwunden ist. Doch leider ist eine neue Variante aufgetaucht, die ich *»Trickle-down-Plus«* nennen möchte. Danach ist Wachstum eine notwendige und *fast* immer hinreichende Bedingung zur Verringerung von Armut - woraus folgt, dass die beste Strategie darin besteht, sich einfach auf das Wachstum zu konzentrieren und Probleme wie die Ausbildung von Frauen und Gesundheit nur zu streifen. Doch Verfechter von *»Trickle-down-Plus«* setzten keine Politik um, die umfassendere soziale Anliegen wie Armut wirkungsvoll angegangen wäre, und sie hatten auch kein Interesse an Programmen für Frauenbildung. Tatsächlich behinderten diejenigen, die fest an *»Trickle-down-Plus«* glaubten, Länder bei der Bewältigung dieser Probleme. Die übermäßig strengen »Anpassungspolitiken«, die einem Land nach dem anderen auferlegt wurden, erzwangen Abstriche im Bildungs- und Gesundheitswesen: In Thailand nahm infolgedessen nicht nur die weibliche Prostitution zu, sondern auch die Ausgaben für die

AIDS-Bekämpfung wurden deutlich zusammengestrichen, so dass eines der weltweit erfolgreichsten Programme zur AIDS-Bekämpfung einen herben Rückschlag erlitt.

Ich persönlich war mit dem »Washington Consensus« und seiner impliziten Doppelmoral im Hinblick auf das, was für Industrieländer und Entwicklungsländer das »Richtige« sei, sehr unglücklich. Die Regierung Clinton lehnte die *Trickle-down*-Theorie ab (die offensichtlich ein Glaubensartikel für die Regierung Bush ist), betonte die wichtige Rolle des Staates bei der Ankurbelung des binnenwirtschaftlichen Wachstums und plädierte für den so genannten »dritten Weg«. Doch ein Teil der Regierung - vor allem das Finanzministerium - propagierte im Ausland weiterhin die reine marktwirtschaftliche Lehre, wobei umfassendere sozialen Anliegen kaum in das Blickfeld rückten, und das alte *Trickle-down-Modell* feierte in dem neuen glänzenden Gewand von *»Trickle-down-Plus«* fröhliche Urständ.

Trotz seiner offensichtlichen Schwächen erhielt die *Trickle*-down-Theorie höhere wissenschaftliche Weihen. Ein Nobelpreisträger, Arthur Lewis, behauptete, Ungleichheit sei gut für Entwicklung und Wirtschaftswachstum, da die Reichen mehr sparten als die Armen und Kapitalakkumulation der Schlüssel zum Wachstum sei. Ein anderer Nobelpreisträger, Simon Kuznets, postulierte, die Ungleichheit nehme zwar in den Anfangsphasen der Entwicklung zu, später kehre sich der Trend jedoch um.[12]

Die Geschichte der letzten fünfzig Jahre hat diese Theorien und Hypothesen jedoch nicht gestützt. Wie wir im nächsten Kapitel sehen werden, zeigten ostasiatische Länder - Südkorea, China, Taiwan, Japan -, dass eine hohe Sparquote nicht notwendigerweise eine hohe Ungleichheit erfordert und dass schnelles Wachstum ohne eine beträchtliche Zunahme der Ungleichheit erreicht werden kann. Die Regierungen in der Region ergriffen gezielte Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die steigende Flut des Wachstums die meisten Boote flottmachte, dass sich Lohnungleichheiten in Grenzen hielten und dass alle in den Genuss grundlegender Bildungschancen kamen. Ihre Politik führte zu sozialer und politischer Stabilität und zu wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen Firmen florierten. Die Entdeckungen menschlicher Begabungen durch die Förderung

von Bildung sind das wichtigste Kapital, das Humankapital, das zur Dynamik dieser Region beitrug. Dies soll nicht heißen, dass diese Länder alle ihre sozialen Probleme lösten; aber die Situation hat sich wenigstens nicht verschlechtert. Diese Länder haben die soziale Lage der meisten ihrer Bürger - oft deutlich - verbessert, indem sie ihre Wirtschaft auf Vordermann brachten.

Nicht nur das, was der IWF auf seine Tagesordnung setzt, sondern auch, was er weglässt, ist von Bedeutung. Die Stabilisierung steht auf der Agenda, die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht. Die Besteuerung und ihre negativen Auswirkungen stehen auf der Agenda, die Bodenreform nicht. Der IWF stellte öffentliche Kredite zur Verfügung, um die Forderungen von (privaten) Banken abzudecken, nicht aber, um das Bildungssystem und die gesundheitliche Versorgung zu verbessern, geschweige denn, um Arbeitnehmern zu helfen, die infolge der übergreifenden Misswirtschaft des IWF ihre Arbeitsplätze verlieren.

Viele der im »Washington Consensus« nicht berücksichtigten Punkte könnten sowohl ein höheres Wachstum als auch mehr Gleichheit schaffen. Wir kommen nicht umhin, diese Optionen in Erwägung zu ziehen. Die Bodenreform selbst verdeutlicht die Entscheidungen, vor denen viele Länder stehen. In vielen Entwicklungsländern besitzen ein paar Reiche den größten Teil des Grund und Bodens. Die meisten Menschen verdingen sich als Pachtbauern und behalten höchstens die Hälfte von dem, was sie erzeugen. Man nennt dieses System Naturalpacht *(sharecropping).* Die Naturalpacht mindert die Anreize - wenn der Naturalpächter seinen Ertrag hälftig mit dem Landbesitzer teilen muss, entspricht dies in seiner Wirkung einer fünfzigprozentigen Steuer für arme Kleinbauern. Der IWF wettert gegen die hohen, den Reichen auferlegten Steuersätze, denn sie zerstörten jeglichen Leistungsanreiz, aber er verliert kein Wort über diese verdeckten Steuern. Die Lösung ist eine sachgerecht umgesetzte Bodenreform, die sicherstellt, dass Arbeiter nicht nur Land bekommen, sondern auch Zugang zu Krediten und den landwirtschaftlichen Beratungsdiensten erhalten, die sie über neues Saatgut und neue Bewirtschaftungsmethoden informieren. Doch eine Bodenreform bedeutet einen grundlegenden Wandel der Gesellschaftsstruktur, der den Angehörigen der Elite, die in den Finanzministerien das

Sagen haben und mit denen die internationalen Finanzinstitutionen zu tun haben, nicht unbedingt genehm ist. Wenn es diesen Institutionen wirklich um Wirtschaftswachstum und Linderung der Armut ginge, dann hätten sie diesem Thema wesentlich mehr Beachtung geschenkt, denn eine Bodenreform stand am Anfang einiger der Paradebeispiele erfolgreicher Entwicklung, in Südkorea und Taiwan.

Ein anderer vernachlässigter Punkt ist die Regulierung des Finanzsektors. Der IWF, der sich auf die Krisen in Lateinamerika konzentrierte, vertrat die Auffassung, dass Krisen durch eine unbesonnene Fiskalpolitik und eine Politik des billigen Geldes ausgelöst wurden. Doch Krisen rund um die Welt hatten eine dritte Quelle der volkswirtschaftlichen Instabilität offen gelegt: die unzureichende Regulierung des Finanzsektors. Dennoch drängte der IWF auf eine Deregulierung, bis er durch die Ostasienkrise gezwungen wurde, seinen Kurs zu ändern. Während der IWF und der »Washington Consensus« der Bodenreform und der Regulierung des Finanzsektors eine zu geringe Bedeutung beimaßen, haben sie der Inflation vielfach ein zu großes Gewicht beigemessen. Natürlich war die grassierende Inflation in Regionen wie Lateinamerika ein Problem, das Beachtung verdiente. Doch der *überzogene* Stellenwert, den der IWF der Inflation einräumte, führte zu hohen Zinsen und hohen Wechselkursen und sorgte nicht für Wachstum, sondern für Arbeitslosigkeit. Den Finanzmärkten mögen die niedrigen Inflationszahlen zugesagt haben, doch die Arbeitnehmer - und alle, die von Armut betroffen waren - waren über das niedrige Wachstum und die hohe Arbeitslosigkeit nicht froh.

Glücklicherweise ist die Bekämpfung der Armut zu einem immer wichtigeren entwicklungspolitischen Ziel geworden. Wie wir sahen, haben weder die *Trickle-down*- noch die *Trickle*-down-Plus-Strategie funktioniert. Dennoch ist es richtig, dass Länder mit höheren Wachstumsraten im Schnitt bei der Armutsbekämpfung größere Fortschritte gemacht haben, wie China und Ostasien zur Genüge unter Beweis stellen. Es stimmt auch, dass die vollständige Beseitigung der Armut finanzielle Mittel erfordert, die nur durch Wachstum erlangt werden können. Daher ist es nicht weiter verwunderlich, dass eine Korrelation zwischen Wachstum und Armutsverringerung besteht. Aber diese

Korrelation beweist nicht, dass *Trickle-down-Strategien* (oder *Trickle-down-Plus-Strategien)* die beste Methode zur Armutsbekämpfung darstellen. Im Gegenteil, die Statistiken zeigen, dass einige Länder mit hohen Wachstumsraten die Armut nicht abbauten und dass einige Länder, unabhängig von ihrem Wirtschaftswachstum, die Armut viel erfolgreicher bekämpften. Es geht nicht darum, ob man für oder gegen Wachstum ist. In gewisser Hinsicht ist die Debatte um Wachstum und Armut sinnlos. Schließlich sind fast alle davon überzeugt, dass Wachstum eine wichtige Rolle spielt.

Es geht vielmehr darum, inwieweit die wirtschaftspolitischen Programme auch das Problem der Armut angehen. Die Armen sind nicht faul: Sie arbeiten oftmals härter und länger als diejenigen, denen es viel besser geht. Viele sind in mehreren Teufelskreisen zugleich gefangen: Unterernährung führt zu gesundheitlichen Problemen, die ihre Erwerbsfähigkeit beeinträchtigen, mit der Folge, dass sich ihre Gesundheit weiter verschlechtert. Da sie gerade das Nötigste zum Leben haben, können sie ihre Kinder nicht zur Schule schicken, und ohne Schulbildung sind ihre Kinder zu einem Leben in Armut verdammt. Die Armut wird von einer Generation an die nächste weitergegeben. Arme Bauern haben nicht das Geld für Dünger und Hochertragssorten, mit denen sie ihre Produktivität steigern könnten.

Dies ist nur einer von vielen Teufelskreisen, in denen die Armen gefangen sind. Partha Dasgupta von der Universität Cambridge hat einen weiteren ausgemacht. In armen Ländern wie Nepal haben die Bedürftigen außer dem Holz der umliegenden Wälder kein Brennmaterial; doch in dem Maße, wie sie die Wälder abholzen, um sich das Nötigste an Brennmaterial zum Heizen und Kochen zu besorgen, erodiert der Boden, und je stärker die Umwelt geschädigt ist, umso tiefer geraten sie in den Teufelskreis der Armut hinein.

Mit der Armut ist oft das Gefühl der Ohnmacht verbunden. Für ihren World Development Report 2000 befragte die Weltbank Tausende von Armen im Rahmen eines Projekts, das »Die Stimmen der Armen« genannt wurde. Erwartungsgemäß schälten sich mehrere zentrale Punkte heraus. Die Armen haben das Gefühl, keine Mitspracherechte zu besitzen und nicht Herr über

ihr Schicksal zu sein. Sie sind der Spielball von Kräften, die sich ihrer Kontrolle entziehen.

Und die Armen spüren eine tiefe existenzielle Unsicherheit. Nicht nur ihr Einkommen ist unsicher - Veränderungen der wirtschaftlichen Lage, auf die sie keinen Einfluss haben, können zu sinkenden Reallöhnen und Arbeitsplatzverlusten führen, wie die Ostasienkrise auf drastische Weise vor Augen führte -, sie sind auch zahlreichen Gesundheitsrisiken ausgesetzt und ständig von Gewalttätigkeit bedroht, manchmal seitens anderer armer Menschen, die, trotz aller widrigen Umstände, die Bedürfnisse ihrer Familie zu befriedigen versuchen, manchmal seitens der Polizei und anderer Träger hoheitlicher Gewalt. Während sich die Menschen in den Industrieländern über die Unzulänglichkeiten der Krankenversicherung ärgern, müssen die Menschen in den Entwicklungsländern gänzlich ohne Versicherung auskommen - ohne Arbeitslosenversicherung, ohne Krankenversicherung und ohne Rentenversicherung. Die Familie und die Dorfgemeinschaft stellen das einzige soziale Sicherheitsnetz dar, und deshalb ist es so wichtig, im Prozess der Entwicklung alles daranzusetzen, diese Bindungen zu bewahren.

Um diese Unsicherheit zu mildern - ob sie in der Launenhaftigkeit eines ausbeuterischen Chefs oder der Launenhaftigkeit eines Marktes besteht, über den in zunehmendem Maße internationale Stürme hinwegfegen -, kämpfen die Arbeitnehmer für eine größere Arbeitsplatzsicherheit. Doch so hart die Arbeitnehmer für einen »arbeitsrechtlichen Mindestschutz« kämpften, so hart kämpfte der IWF für die »Flexibilisierung des Arbeitsmarktes«; dies hört sich nach einer ökonomisch sinnvollen Forderung an, die jedoch in der Praxis nur eine euphemistische Umschreibung für Lohnsenkungen und höhere Unsicherheit des Arbeitsplatzes ist.

Nicht alle Schattenseiten der Strategie zur Armutsbekämpfung nach dem »Washington Consensus« waren absehbar, doch jetzt liegen sie deutlich zu Tage. Wir haben gesehen, wie eine Handelsliberalisierung, die mit hohen Zinsen verbunden ist, mit nahezu hundertprozentiger Sicherheit zur Vernichtung von Arbeitsplätzen und zur Erzeugung von Arbeitslosigkeit führt - auf Kosten der Armen. Eine Liberalisierung des Finanzmarkts ohne geeignete Aufsichtsstrukturen bewirkt mit hoher Sicherheit wirtschaftliche

Instabilität - und führt möglicherweise zu höheren statt niedrigeren Zinsen, so dass für arme Bauern Saatgut und Dünger, die sie über das Existenzminimum heben könnten, schier unerschwinglich werden. Privatisierung *ohne flankierende Wettbewerbspolitik und Aufsichtsstrukturen, die den Missbrauch von Monopolmacht verhindern,* kann zu höheren statt niedrigeren Verbraucherpreisen führen. Eine eiserne Sparpolitik der öffentlichen Hand kann, wenn sie blind verfolgt wird, hohe Arbeitslosigkeit herbeiführen und den Gesellschaftsvertrag unterminieren.

Der IWF hat nicht nur die Risiken seiner Entwicklungsstrategien für die Armen, sondern auch die langfristigen sozialen und politischen Kosten seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen unterschätzt, die oftmals zum Niedergang der Mittelschicht führten und ein paar Reiche noch reicher machten. Außerdem überschätzte er die positiven Effekte seiner Programme, die von einer naiven Marktgläubigkeit durchdrungen sind. Die Mittelschicht ist von jeher die gesellschaftliche Gruppe gewesen, die sich für Rechtsstaatlichkeit, ein allgemeines öffentliches Schulwesen und ein Netz der sozialen Sicherheit stark machte. Dies sind Kernelemente einer gesunden Volkswirtschaft, und der Schwund der Mittelschicht ging mit einer schwindenden Unterstützung für diese wichtigen Reformen einher.

Nehmen wir zum Beispiel Lohn Veränderungen. Der IWF und andere Adepten der reinen Marktwirtschaft behaupten, niedrigere Löhne erhöhten die Nachfrage nach Arbeitskräften, so dass mehr Menschen Beschäftigung fänden. Dies basiert soweit auf wohl fundierten volkswirtschaftlichen Erkenntnissen, doch Volkswirte sollten auch die Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt betrachten. Niedrigere Löhne veranlassen *möglicherweise* einige Firmen dazu, ein paar neue Arbeitskräfte einzustellen; doch die Zahl der neu eingestellten Arbeitskräfte mag relativ gering sein, und die durch niedrigere Löhne für alle übrigen Arbeitnehmer ausgelösten Wohlstandsverluste können recht beachtlich sein. Arbeitgeber und Kapitaleigner wären vielleicht recht zufrieden - ihre Gewinne würden steigen. Für sie ist die grob vereinfachende Theorie ein Vorwand, um sich für niedrigere Löhne einzusetzen.

Die Forderung nach Einführung von Schulgebühren in Entwicklungsländern ist ein weiteres Beispiel für diese verengte Weltsicht. Die Wünschbarkeit der Kostendeckung ist schlicht eine Frage der Nachfrageelastizität (die misst, wie empfindlich die Nachfrage auf Preisänderungen beziehungsweise, in diesem Fall, auf die Auferlegung eines Preises reagiert). Die Ironie liegt darin, dass die simplistischen Modelle die Wirkung einer Abschaffung von Schulgeld auf die Nachfrage falsch einschätzten. Indem sie die *systemischen* Effekte der Maßnahme nicht berücksichtigen, verkennen sie nicht nur die umfassenden gesellschaftlichen Auswirkungen, sondern sie scheitern schon an der enger definierten Aufgabe, die Auswirkungen auf die Einschulung treffend vorherzusagen. Befürworter der »Kostendeckung« konnten den heftigen Widerstand, den die Erhebung von Schulgeld in den Industriestaaten auslöste, geschickt unterlaufen, indem sie zu Recht darauf hinwiesen, dass es sich Entwicklungsländer schlicht nicht leisten könnten, Ressourcen für eine kostenlose Schulbildung zu verschwenden. Dabei haben sie die grundsätzlichere Debatte über die gesellschaftlichen Auswirkungen umfassenderer Bildungschancen für alle einfach ausgeblendet.

Der IWF schätzt einerseits die Märkte allzu optimistisch ein, während er andererseits eine allzu geringe Meinung vom Staat hat: Wenn der Staat schon nicht die Wurzel allen Übels ist, so ist er doch zweifellos eher Teil des Problems als seiner Lösung. Doch das Desinteresse am Schicksal der Armen hängt nicht nur mit dem Markt- und Staatsverständnis des IWF zusammen, dem zufolge die Märkte alles am besten regeln und der Staat alles nur noch schlimmer macht. Es ist auch eine Frage der Werte: Wie sehr sollte uns das Schicksal der Armen angehen, und wer sollte welche Risiken tragen?

Es gibt Alternativen zu den Entwicklungs-, Krisenbewältigungs- und marktwirtschaftlichen Transformationsstrategien des »Washington Consensus«, die allesamt weniger auf der Ideologie des Marktes basieren. Diese Alternativen stützen sich zwar auf Märkte, messen jedoch auch dem Staat eine wichtige Rolle bei. Sie erkennen die Bedeutung von Reformen an, aber diese Reformen müssen in sach- und zeitgerechter Reihenfolge

durchgeführt werden. Veränderungen sind für sie niemals rein ökonomische Prozesse, sondern immer Teil einer umfassenden Evolution der Gesellschaft. Sie erkennen, dass Reformen langfristig nur dann erfolgreich sein können, wenn sie einen breiten Rückhalt haben, und um einen breiten Rückhalt zu bekommen, müssen die Früchte breit gestreut werden. Die Ergebnisse der vom »Washington Consensus« geforderten wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind unter dem Strich wenig ermutigend. Daher wäre es mehr als angebracht, der Frage nachzugehen, weshalb andere Länder ihre eigenen Rezepte für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung gefunden haben. Es gibt *alternative* Strategien - Strategien, die sich nicht nur in ihren Schwerpunkten, sondern auch in Maßnahmen unterscheiden, Strategien, die zum Beispiel eine Bodenreform beinhalten, aber keine Liberalisierung des Kapitalmarkts, Strategien, die vor die Privatisierung einen wettbewerbspolitischen Rahmen setzen und die dafür sorgen, dass die Handelsliberalisierung von der Schaffung von Arbeitsplätzen begleitet wird. Es ist wichtig, in Zukunft Alternativen auszuprobieren und auszuloten. Noch wichtiger ist es, dass die Länder in Zukunft im Rahmen demokratischer politischer Willensbildungsprozesse für sich selbst entscheiden. Die internationalen Wirtschaftsinstitutionen sollten den Ländern die notwendigen Informationen für *sachlich fundierte* Entscheidungen bereitstellen, einschließlich einer Bewertung der Folgen und Risiken sämtlicher Optionen. Das Wesen der Freiheit *ist* das Recht, selbstständig zu entscheiden - und die Verantwortung zu übernehmen, die mit der Entscheidung einhergeht.

KAPITEL 4

Die Ostasien-Krise

Als der Kurs des thailändischen Baht am 2. Juli 1997 massiv einbrach, ahnte niemand, dass dies der Beginn der größten Wirtschaftskrise seit der Großen Depression in den dreißiger Jahren war - einer Krise, die von Asien auf Russland und Lateinamerika übergriff und die ganze Welt bedrohte. Zehn Jahre lang hatte der Wechselkurs des Baht zum Dollar um etwa 5 Baht pro Dollar geschwankt, nun fiel er über Nacht um etwa 5 Prozent. Die Währungsspekulation griff um sich und traf Malaysia, Südkorea, die Philippinen und Indonesien, und am Ende des Jahres drohte das, was als ein Wechselkursverfall begonnen hatte, viele Banken, Börsen und sogar ganze Volkswirtschaften in den Abgrund zu reißen. Die Krise ist mittlerweile vorüber, doch Länder wie Indonesien werden ihre Auswirkungen noch jahrelang spüren. Leider haben die wirtschaftspolitischen Auflagen, die der IWF in dieser turbulenten Zeit verhängte, die Lage weiter verschlimmert. Da der IWF gegründet wurde, um Krisen dieser Art zu verhindern und zu bewältigen, führte sein vielfältiges Scheitern zu einer grundlegenden Hinterfragung seiner Rolle, und viele Menschen in den Vereinigten Staaten und in anderen Ländern forderten eine Revision seiner wirtschaftspolitischen Programmatik und der Institution selbst. Tatsächlich zeigte sich im Rückblick, dass die Politik des IWF die Abschwünge nicht nur verschlimmerte, sondern mit auslöste: Die vorschnelle Liberalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte war vermutlich für sich genommen die wichtigste Ursache der verschiedenen Krisen, auch wenn eine verfehlte Wirtschaftspolitik seitens der betroffenen Länder selbst ebenfalls eine Rolle spielte. Heute räumt der IWF zwar viele seiner Fehler ein -so ist er sich im Klaren darüber, wie gefährlich

beispielsweise eine vorschnelle Öffnung der Kapitalmärkte sein kann -, doch sein Meinungswandel kommt für die betroffenen Länder zu spät.

Die Krise hat die meisten Beobachter überrascht. Noch kurz vor deren Ausbruch hatte selbst der IWF ein kräftiges Wachstum prognostiziert. Ostasien hatte in den vorangegangenen dreißig Jahren nicht nur höhere Wachstumsraten als jede andere Region der Welt, es hatte auch die Armut erfolgreicher bekämpft und war ein Hort der Stabilität gewesen. Ostasien war von den Konjunkturschwankungen, denen alle Marktwirtschaften ausgesetzt sind, verschont geblieben. Die ostasiatischen Volkswirtschaften hatten sich so eindrucksvoll entwickelt, dass man vom »ostasiatischen Wirtschaftswunder« sprach. Der IWF soll angeblich die wirtschaftliche Entwicklung der Region so zuversichtlich eingeschätzt haben, dass er einen Nicht-Volkswirt zum Direktor für die Region ernannte, um diesem loyalen Bediensteten kurz vor der Pensionierung noch einen angenehmen Versorgungsposten zuzuschanzen. Als die Krise ausbrach, war ich erstaunt über die heftige Kritik des IWF und des US-Finanzministeriums an diesen Ländern - laut IWF waren die Institutionen der asiatischen Staaten völlig heruntergekommen und ihre Regierungen korrupt, so dass es einer radikalen Reform bedurfte. Diejenigen im IWF und im US-Finanzministerium, die die unverblümteste Kritik übten, waren keine Asienexperten, doch ihre Behauptungen widersprachen dem meisten, was ich wusste. Ich hatte die Region drei Jahrzehnte lang bereist und studiert. Ich war von der Weltbank, genauer gesagt von ihrem damaligen Vize-Präsidenten für Forschung, Lawrence Summers, gebeten worden, an einer großen Studie über das ostasiatische Wirtschaftswunder teilzunehmen und das Team zu leiten, das die Finanzmärkte analysierte. Fast zwanzig Jahre früher hatte sich die chinesische Regierung an mich gewandt, um ihre Entwicklungsstrategie mit mir zu diskutieren. Im Weißen Haus engagierte ich mich weiterhin auf diesem Feld, so leitete ich beispielsweise das Team, das den jährlichen Wirtschaftsbericht für die APEC verfasste (die Asian and Pacific Economic Cooperation, die Gruppe der Pazifik-Anrainerstaaten, deren Jahrestagungen der Staatschefs in dem Maße an öffentlicher Beachtung gewannen, wie die wirtschaftliche Bedeutung der Region wuchs). Ich nahm aktiv an den China-Debatten im

Nationalen Sicherheitsrat teil - und als die Spannungen wegen der »Eindämmungspolitik« der Regierung Clinton gegenüber China sich zu entladen drohten, erhielt ich als Kabinettsmitglied den Auftrag, mich mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Zhu Ronghi zu treffen, um die Wogen zu glätten. Ich war einer der wenigen Ausländer, die zu einer der traditionellen politischen Klausurtagungen der chinesischen Staatsführung eingeladen wurden, die jedes Jahr im August stattfinden.

Wie war es möglich, so fragte ich mich, dass diese Institutionen, wenn sie wirklich so verkommen waren, so lange so gut funktioniert hatten? Die anderen Einschätzungen von IWF und US-Finanzministerium ergaben für mich wenig Sinn, bis ich mich an die Debatte erinnerte, die über das ostasiatische Wirtschaftswunder selbst getobt hatte. IWF und Weltbank hatten es geradezu absichtlich vermieden, die Region genauer unter die Lupe zu nehmen, während es doch aufgrund ihres Erfolgs nahe gelegen hätte, dort nach Lektionen für andere zu suchen. Erst unter dem Druck der Japaner hatte die Weltbank eine Studie über das Wirtschaftswachstum in Ostasien durchgeführt (der Abschlussbericht trug den Titel »Das Wirtschaftswunder in Ostasien«), und auch erst nachdem sich die Japaner bereit erklärt hatten, die Studie zu finanzieren. Der Grund lag auf der Hand: Die Länder waren nicht nur trotz der Tatsache, dass sie die meisten Diktate des »Washington Consensus« nicht befolgt hatten, sondern *weil* sie es nicht getan hatten, erfolgreich gewesen. Obgleich die Feststellungen der Experten in dem veröffentlichten Abschlussbericht abgeschwächt wurden, unterstrich die Weltbank-Studie über das asiatische Wirtschaftswunder die wichtige Rolle, die der Staat gespielt hatte. Dies war meilenweit von dem minimalistischen Staatsmodell entfernt, das dem »Washington Consensus« so teuer war.

Es gab nicht nur in den internationalen Finanzinstitutionen, sondern auch in Fachkreisen Stimmen, die fragten, ob es tatsächlich ein Wunder gegeben hatte. Ostasien hatte »lediglich« fleißig gespart und klug investiert! Doch diese Sichtweise des »Wirtschaftswunders« übersieht den springenden Punkt. Keiner anderen Gruppe von Ländern auf der Welt ist es gelungen, so hohe Sparquoten zu erreichen *und* die Gelder so sinnvoll zu investieren. Die Regierungspolitik leistete einen wichtigen Beitrag

dazu, dass die ostasiatischen Nationen in der Lage waren, beides gleichzeitig zu tun.

Als die Krise ausbrach, hatte es fast den Anschein, als wären viele Kritiker der Region froh: Ihre Sichtweise war bestätigt worden. In einer merkwürdig zwiespältigen Einstellung haben sie den Regierungen der Region nur widerstrebend den Verdienst an den Erfolgen der vorangehenden 5 Jahre zuerkannt, während sie diese andererseits schnell für die Misserfolge verantwortlich machten.[13]

Es geht nicht darum, ob es ein Wirtschaftswunder ist oder nicht: Ostasien hat in den zurückliegenden dreißig Jahren einen ungekannten Einkommenszuwachs und eine beispiellose Verringerung der Armut erlebt. Bei mehreren Besuchen in der Region konnte ich mich aus eigener Anschauung davon überzeugen. Jeder, der diese Länder besucht, muss über die Umwälzung staunen, die Veränderungen nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in der Gesellschaft, die sich in jeder erdenklichen Statistik widerspiegeln. Vor dreißig Jahren schindeten sich Tausende von Menschen für einen Hungerlohn als Rikschafahrer ab; heute sind sie nur noch eine Touristenattraktion, ein pittoreskes Motiv für Touristen, die die Region in Scharen bereisen. Die Kombination aus hohen Sparquoten, öffentlichen Investitionen ins Bildungswesen und einer staatlichen Industriepolitik machten die Region zu einem Zentrum der hochdynamischen Wirtschaftsentwicklung. Die Wachstumsraten waren über Jahrzehnte hinweg phänomenal, und der Lebensstandard von vielen Millionen Menschen ist enorm gestiegen. Die Früchte des Wachstums kamen vielen zugute. Es gab Probleme in der Art und Weise, wie sich die asiatischen Volkswirtschaften entwickelten, aber alles in allem hatten die Regierungen eine Strategie konzipiert, die funktionierte.

Der Westen erkannte nicht, wie gravierend die beginnende Krise war. Nach Wirtschaftshilfe für Thailand gefragt, tat US-Präsident Bill Clinton den Verfall des Baht als ein »kurzes Motorstottern auf der Überholspur« zu wirtschaftlichem Wohlstand ab. Der Optimismus und die Unerschütterlichkeit Clintons wurden von den führenden Köpfen der internationalen Finanzwelt geteilt, die sich im Oktober 1997 in Hongkong zur Jahrestagung von IWF und Weltbank trafen. Die IWF-Beamten waren derart überzeugt von ihrem Rat, dass sie sogar um eine Änderung der IWF-Satzung

ersuchten, die ihnen erlauben sollte, noch *mehr* Druck auf Entwicklungsländer auszuüben, ihre Kapitalmärkte zu liberalisieren. Unterdessen waren die Regierungschefs der asiatischen Länder und insbesondere die Finanzminister, mit denen ich zusammenkam, in größter Sorge. Sie sahen in den spekulativen Finanzströmen, die mit liberalisierten Kapitalmärkten einhergehen, die eigentliche Ursache ihrer Probleme. Sie wussten, dass große Schwierigkeiten vor ihnen lagen: Eine Krise würde sich verheerend auf ihre Volkswirtschaften und ihre Gesellschaften auswirken, und sie befürchteten, dass die Auflagen des IWF sie davon abhalten würden, jene Maßnahmen zu ergreifen, die ihres Erach-tens die Krise abwenden könnten, während zugleich die Maßnahmen, auf denen sie bestehen würden, ihre Volkswirtschaften bei Ausbruch einer Krise noch stärker in Mitleidenschaft ziehen würden. Sie hatten jedoch das Gefühl, sich dem nicht widersetzen zu können. Sie wussten sogar, welche Maßnahmen zur Schadensbegrenzung notwendig waren - aber sie wussten auch, dass der IWF ihnen die Rote Karte zeigen würde, wenn sie diese Maßnahmen ergriffen, und sie fürchteten, dass es dann zu einem massiven Abzug internationalen Kapitals kommen würde. Letztlich war nur Malaysia mutig genug, sich dem Zorn des IWF auszusetzen; und obgleich die Wirtschaftspolitik von Premierminister Mahathir - das Bemühen, die Zinsen niedrig zu halten und den raschen Abfluss spekulativer Gelder zu bremsen - von allen Seiten heftig angegriffen wurde, war der Abschwung in Malaysia kürzer und flacher als in allen anderen Ländern der Region.

Bei der Tagung in Hongkong legte ich den Ministern dar, dass sie einige konzertierte Maßnahmen ergreifen könnten; wenn sie alle in einem gut abgestimmten Schritt Kapitalverkehrskontrollen einführten - Kontrollen, die die schädlichen Folgen des überstürzten Abzugs spekulativer Gelder aus ihren Ländern verhindern sollten -, könnten sie vielleicht dem Druck widerstehen, der zweifellos von der internationalen Finanzwelt auf sie ausgeübt würde, und sie könnten mithelfen, ihre Volkswirtschaften gegen die Turbulenzen abzuschirmen. Sie erklärten, sie wollten zu einem späteren Termin im selben Jahr erneut zusammenkommen, um einen Plan auszuarbeiten. Doch kaum hatten sie ihre Koffer nach der Rückkehr aus Hongkong

ausgepackt, sprang die Krise zunächst auf Indonesien und dann, Anfang Dezember, auf Südkorea über. Unterdessen waren andere Länder rund um die Welt - von Brasilien bis Hongkong - von Währungsspekulanten attackiert worden und hatten diese Angriffe abgewehrt, allerdings zu einem hohen Preis.

Diese Krisen folgen zwei gängigen Mustern. Das erste wird durch Südkorea verdeutlicht, ein Land mit einer eindrucksvollen Erfolgsbilanz. Kaum dass Südkorea aus den Trümmern des Koreakriegs auferstanden war, formulierte die Regierung eine Wachstumsstrategie, die das Pro-Kopf-Einkommen in dreißig Jahren um 800 Prozent steigerte, die Armut drastisch reduzierte, die Analphabetenrate auf null senkte und den technologischen Rückstand zu den entwickelteren Ländern weitgehend beseitigte. Am Ende des Koreakriegs war Südkorea ärmer als Indien; Anfang der neunziger Jahre trat es der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bei, dem Klub der entwickelten Industriestaaten. Südkorea war zu einem der weltweit führenden Hersteller von Chips geworden, und seine großen Konglomerate, Samsung, Daewoo und Hyundai, erzeugten auf der ganzen Welt bekannte Güter. Doch während es in der Anfangsphase seiner Transformation seine Finanzmärkte streng kontrolliert hatte, erlaubte es unter dem Druck der Vereinigten Staaten seinen Firmen widerstrebend, im Ausland Kredite aufzunehmen. Doch durch die Kreditaufnahme im Ausland setzten sich die Firmen den Wechselkursschwankungen des internationalen Marktes aus: Ende 1997 tauchten an der Wall Street plötzlich Gerüchte auf, Südkorea sei in Schwierigkeiten. Es sei nicht in der Lage, die bald fälligen Kredite westlicher Banken zu erneuern, und habe auch nicht die Reserven, um sie abzulösen. Solche Gerüchte können zu sich selbst erfüllenden Prophezeiungen werden. Ich hörte diese Gerüchte bei der Weltbank, lange bevor sie für Schlagzeilen sorgten - und ich wusste, was sie bedeuteten. Binnen kürzester Zeit beschlossen die Banken, die noch vor kurzem südkoreanischen Firmen bereitwillig Kredite gewährt hatten, ihre Kredite nicht zu erneuern. Als sämtliche Banken beschlossen, ihre Kredite nicht zu erneuern, erfüllte sich die Prophezeiung: Südkorea *war* in Schwierigkeiten.

Das zweite Muster wird am Beispiel Thailands deutlich. Dort war ein spekulativer Angriff (zusammen mit hohen kurzfristigen

Verbindlichkeiten) Ursache für die Krise. Spekulanten, die glauben, dass eine Währung abgewertet wird, versuchen, ihre Devisenbestände in Dollar zu tauschen; bei freier Konvertierbarkeit -also der Fähigkeit, die Landeswährung in Dollar oder eine beliebige andere Währung einzutauschen - ist dies leicht zu bewerkstelligen. Doch wenn Devisenhändler die Währung verkaufen, verliert sie an Wert - so dass die Prophezeiung in Erfüllung geht. Der andere, häufigere Fall ist freilich der, dass Staaten ihre Währung zu stützen versuchen. Sie verkaufen Dollar aus ihren Währungsreserven (Gelder, die das Land für schlechte Zeiten zurückgelegt hat) und kaufen die Inlandswährung, um ihren Wert zu stützen. Doch irgendwann geht dem Staat die harte Währung aus. Seine Dollarreserven sind erschöpft. Der Kurs der Währung sackt ab. Die Spekulanten sind zufrieden. Sie haben richtig gewettet. Sie können wieder in die Währung einsteigen - und einen ordentlichen Gewinn abschöpfen. Dabei können gewaltige Beträge zusammenkommen. Nehmen wir an, der Spekulant Fred geht zu einer thailändischen Bank und nimmt einen Kredit über 24 Milliarden Baht auf, die er, beim ursprünglichen Wechselkurs, in eine Milliarde Dollar umtauschen kann. Eine Woche später fällt der Wechselkurs; statt 24 Baht ist ein Dollar jetzt 40 Bäht wert. Er nimmt 600 Millionen Dollar, tauscht sie in Baht zurück, anschließend zahlt er mit den 24 Milliarden Baht, die er dafür erhält, den Kredit zurück. Die verbleibenden 400 Millionen Dollar sind sein Gewinn - ein stattlicher Betrag für eine Woche Arbeit und nur einem marginalen Einsatz eigener Mittel. Wenn er fest davon überzeugt ist, dass die Landeswährung nicht an Wert gewinnt (der Wechselkurs also von 24 Baht je Dollar auf, sagen wir, 20 Baht je Dollar sinkt), ist das Geschäft weitgehend risikofrei -schlimmstenfalls, wenn sich der Wechselkurs nicht verändern würde, verlöre er die Zinsen einer Woche. Je mehr sich die Überzeugung festigt, dass eine Abwertung unmittelbar bevorsteht, umso unwiderstehlicher wird der Lockreiz abzukassieren, und Spekulanten aus der ganzen Welt sammelten sich, um die Situation auszunutzen.

Nicht nur die Krisen folgen einem gängigen Muster, sondern auch die Reaktionen des IWF: Er stellte gigantische Summen zur Stützung der Wechselkurse bereit (das gesamte Beistandspaket einschließlich der Hilfe der G-7-Staaten belief sich auf 95

Milliarden Dollar[14]). Er war der Meinung, wenn der Markt glaube, dass sich in den Staatskassen genügend Geld befinde, würden die Währungen nicht mehr angegriffen, und das »Vertrauen« würde wiederhergestellt. Das Geld erfüllte jedoch noch einen anderen Zweck: Er versetzte die Länder in die Lage, die Firmen, die bei westlichen Banken Kredite aufgenommen hatten, mit Dollar zu versorgen, damit sie ihre Kredite zurückzahlen konnten. Es war somit zum Teil ein *bail-out* - eine Art Forderungsausfalldeckung - für die internationalen Banken als auch für das Land, denn die Banken mussten die Konsequenzen ihrer Vergabe riskanter Kredite (die notleidend geworden waren) nicht allein tragen. Und in einem Land nach dem anderen, in dem die IWF-Gelder zur vorübergehenden Stützung eines langfristig nicht haltbaren Währungskurses verwendet wurden, gab es noch eine weitere Konsequenz: Vermögende Inländer ergriffen die Gelegenheit, um ihr Geld zu dem günstigen Wechselkurs in Dollar zu tauschen und es schnell ins Ausland zu schaffen.

Der IWF knüpfte seine Hilfszusagen an Auflagen, die Teil eines Pakets waren, das die Missstände, die die Krise verursacht hatten, beheben sollte. Diese flankierenden Maßnahmen sollen ebenso sehr wie das Geld selbst die Märkte dazu bewegen, ihre Kredite zu erneuern, und Spekulanten dazu bringen, sich andernorts nach leichterer Beute umzusehen. Zu diesen flankierenden Maßnahmen gehören in der Regel höhere Zinsen - im Falle Ostasiens sehr viel höhere Zinsen - und Kürzungen der Staatsausgaben (von denen die Armen oft besonders stark betroffen sind) sowie Steuererhöhungen. Ebenfalls dazu gehören »Strukturreformen«, das heißt Veränderungen in der Struktur der Wirtschaft, die, so wird angenommen, den Problemen des Landes zugrunde liegt. Im Falle Ostasiens hat der IWF den Ländern nicht nur Konditionen auferlegt, die eine starke Anhebung der Zinsen und Ausgabenkürzungen forderten, sondern zusätzliche Konditionen, die politische und wirtschaftliche Veränderungen verlangten, darunter grundlegende Reformen wie mehr Offenheit und Transparenz und eine bessere Regulierung der Finanzmärkte sowie sekundäre Reformen wie etwa die Abschaffung des Gewürznelkenmonopols in Indonesien.

Der IWF würde behaupten, die auferlegten Konditionen seien verantwortungsvoll gewesen. Schließlich stellte er Milliarden von

Dollar bereit, da habe er doch die Verantwortung, sicherzustellen, dass die Kredite nicht nur zurückgezahlt würden, sondern dass die Länder auch das »Richtige« täten, damit ihre Volkswirtschaften wieder gesundeten. Wenn Strukturprobleme die makroökonomische Krise *verursacht* hatten, mussten diese Probleme gelöst werden. Die Breite der Konditionen bedeutete, dass die Länder, die die Hilfe des IWF akzeptierten, einen Großteil ihrer wirtschaftspolitischen Souveränität aufgaben. Der Widerstand gegen die IWF-Programme rührte zum Teil daher und aus der damit einhergehenden Unterminierung der Demokratie; der Widerstand speiste sich jedoch auch aus der Tatsache, dass die Konditionen nicht zur Gesundung der Volkswirtschaften führten (und vermutlich auch nicht dazu gedacht waren). Doch einige der Konditionen hatten nichts mit dem vorliegenden Problem zu tun.

Die Programme scheiterten - trotz all ihrer Auflagen und der riesigen Hilfsgelder. Sie sollten den Verfall der Währungskurse anhalten, doch diese sackten weiter ab, ohne dass die Märkte sich im Geringsten darum scherten, dass der IWF den Ländern »zu Hilfe gekommen war«. Der IWF, der dadurch in Verlegenheit gebracht wurde, dass sich seine vermeintliche Arznei als wirkungslos erwies, beschuldigte die betreffenden Länder, die notwendigen Reformen nicht ernsthaft angepackt zu haben. In jedem Fall teilte er öffentlich mit, bevor eine wirkliche Erholung stattfinden könne, müssten die fundamentalen Probleme angegangen werden. Dies war ungefähr so, als würde jemand in einem überfüllten Theater »Feuer!« rufen: die Investoren, die von der Diagnose überzeugter waren als von der Medizin, suchten das Weite. Statt das Vertrauen wiederherzustellen und so Kapital ins Land zu locken, verschlimmerte die Kritik des IWF die massive Kapitalflucht. Deshalb und aus anderen Gründen, denen ich mich in Kürze zuwenden werde, entstand in einem Großteil der Dritten Welt der Eindruck - den ich teile -, dass der IWF, statt an der Lösung mitzuwirken, selbst zu einem Teil des Problems der Länder geworden war. In mehreren der Krisenländer bezeichnen gewöhnliche Menschen, aber auch Regierungsvertreter und Geschäftsleute den wirtschaftlichen und sozialen Sturm, der über ihre Nationen hinwegfegte, schlicht als »der IWF« - so wie man »die Pest« oder »die Weltwirtschaftskrise« sagen würde. Die Geschichte wird in die Zeit vor und nach dem »IWF« eingeteilt,

so wie Länder, die von einem Erdbeben oder einer anderen Naturkatastrophe verwüstet werden, von der Zeit »vor« und »nach« der Katastrophe sprechen.

Als sich die Krise zuspitzte, stieg die Arbeitslosigkeit stark an, das Bruttoinlandsprodukt brach ein, und die Banken schlossen. Die Arbeitslosenrate vervierfachte sich in Südkorea, verdreifachte sich in Thailand und verzehnfachte sich in Indonesien. In Indonesien hatten bis August 1998 fünfzehn Prozent der Männer, die 1997 noch erwerbstätig gewesen waren, ihren Arbeitsplatz verloren, und in den urbanen Regionen der Hauptinsel, Java, waren die Folgen sogar noch verheerender. In Südkorea verdreifachte sich die städtische Armutsquote, und fast ein Viertel der Bevölkerung geriet in Armut; in Indonesien verdoppelte sich die Armutsquote. In einigen Ländern wie Thailand konnten Menschen, die ihre Arbeitsplätze in den Städten verloren, in ihre Heimatorte auf dem Land zurückkehren. Dies aber setzte die Menschen, die im landwirtschaftlichen Sektor beschäftigt waren, zunehmend unter Druck. Im Jahr 1998 sank das Bruttoinlandsprodukt in Indonesien um 13,1 Prozent, in Korea um 6,7 Prozent und in Thailand um 10,8 Prozent. Drei Jahre nach der Krise lag das BIP Indonesiens noch immer 7,5 Prozent unter dem Niveau vor der Krise, das thailändische war noch 2,3 Prozent niedriger.

In einigen Fällen waren die Folgen glücklicherweise nicht so düster wie erwartet. In Thailand arbeiteten die Dorfgemeinschaften zusammen, um sicherzustellen, dass der Schulunterricht für ihre Kinder nicht unterbrochen wurde, und Nachbarn griffen sich unter die Arme, um ihre Kinder nicht von der Schule nehmen zu müssen. Sie stellten auch eine ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln sicher; daher nahm die Unterernährung nicht zu. In Indonesien schien ein Programm der Weltbank die erwarteten negativen Auswirkungen auf das Bildungswesen erfolgreich eindämmen zu können. Gerade arme Arbeiter in den Städten - denen es schon zuvor alles andere als gut ging - wurden von der Krise am schwersten getroffen. Die Aushöhlung der Mittelschicht durch Wucherzinsen, die Kleinbetriebe in den Konkurs trieb, wird das soziale, politische und wirtschaftliche Leben der Region noch für längere Zeit belasten.

Die Verschlechterung der Lage in einem Land weitet sich auf dessen Nachbarn aus. Der konjunkturelle Rückgang in der Region

zog weltweit Kreise: Das globale Wirtschaftswachstum verlangsamte sich, und mit der Abschwächung des globalen Wachstums fielen die Rohstoffpreise. Viele ökonomisch stark von Bodenschätzen abhängige Schwellenländer von Russland bis Nigeria gerieten in gefährliches Fahrwasser. Als Investoren, die ihre Gelder in diesen Ländern angelegt hatten, erlebten, dass ihr Vermögen dahinschmolz, und als *deren* Banken ihre Kredite kündigten, mussten sie ihre Investitionen in anderen Schwellenländern zurückfahren. Brasilien, das weder vom Erdöl noch von dem Handel mit Ländern, die tief in der Krise steckten, abhängig war und dessen Volkswirtschaft ganz anders strukturiert ist als die der Krisenländer, wurde durch die verbreitete Angst von ausländischen Investoren und ihre größere Zurückhaltung bei der Vergabe von Krediten in den Sog der sich entfaltenden globalen Finanzkrise gezogen. Schließlich gerieten fast alle Schwellenländer, selbst Argentinien, das der IWF lange Zeit als Aushängeschild erfolgreicher Reformen hochgehalten hatte, in Mitleidenschaft.

Die Störungen beendeten eine fünfjährige Phase, in der Amerika nach dem Ende des Kalten Krieges den globalen Triumphzug der freien Marktwirtschaft angeführt hatte. In dieser Zeit konzentrierte sich die internationale Aufmerksamkeit auf die neuen *emerging-markets* von Ostasien bis Lateinamerika und von Russland bis Indien. Investoren sahen in diesen Ländern ein Paradies, das hohe Renditen und scheinbare niedrige Risiken verhieß. In dem kurzen Zeitraum von sieben Jahren nahmen die privaten Kapitalströme von den Industrie- in die Entwicklungsländer um 700 Prozent zu, während die öffentlichen Kapitalströme (Auslandshilfe) im gleichen Zeitraum konstant blieben.[15]

Internationale Banken und Politiker waren fest davon überzeugt, dass dies der Anbruch einer neuen Ära sei. Der IWF und das US-Finanzministerium glaubten - oder behaupteten zumindest -, dass eine vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs der Region helfen würde, sogar noch schneller zu wachsen. Doch obgleich die ostasiatischen Länder angesichts ihrer hohen Sparquote kein zusätzliches Kapital brauchten, wurden sie Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre zu einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs gedrängt. Meines

Erachtens war die Liberalisierung des Kapitalverkehrs *der wichtigste Einzelfaktor, der zu der Krise führte.* Zu diesem Schluss gelangte ich durch sorgfältige Analyse nicht nur der Vorgänge in dieser Region, sondern von fast einhundert Wirtschaftskrisen in den letzten 2.5 Jahren. Weil Zahl (und Ausmaß) der Wirtschaftskrisen zugenommen hat, verfügen wir heute über eine Fülle von Daten, die man auswerten kann, um die Faktoren zu ermitteln, die zu Krisen beitragen.[16] Es hat sich immer deutlicher gezeigt, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs allzu oft ein Risiko ohne Prämie darstellt. Selbst wenn Länder finanzkräftige Banken, einen entwickelten Aktienmarkt und andere Institutionen besitzen, über die viele der asiatischen Länder nicht verfügen, kann sie enorme Risiken bergen.

Vermutlich hätte kein Land dem plötzlichen Stimmungsumschwung bei den Investoren standhalten können, der den gigantischen Kapitalzufluss in einen ebenso gewaltigen Abfluss verwandelte, als sowohl die ausländischen als auch die inländischen Investoren ihre Gelder andernorts anlegten. Solche Umkehrungen von Kapitalströmen lösen zwangsläufig eine Krise, eine Rezession oder Schlimmeres aus. Im Falle Thailands beliefen sich diese Abflüsse 1997 auf 7,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, 1998 auf 12,3 Prozent und in der ersten Hälfte des Jahres 1999 auf 7 Prozent davon. Überträgt man diese Relationen auf die Vereinigten Staaten, so wären zwischen 1997 und 1999 im Schnitt 765 Milliarden Dollar pro Jahr plötzlich ab- statt zugeflossen. Die Entwicklungsländer konnten weder diesem plötzlichen Kapitalver-kehrsbilanzdefizit standhalten noch die Folgen einer deutlichen konjunkturellen Abkühlung bewältigen. Im Überschwang ihrer bemerkenswerten wirtschaftlichen Erfolge - keine größere Rezession während dreißig Jahren - hatten die ostasiatischen Länder es versäumt, eine Arbeitslosenversicherung einzurichten. Aber selbst wenn sie sich dieser Aufgabe angenommen hätten, wäre es nicht leicht gewesen: Selbst in den Vereinigten Staaten ist die Arbeitslosenversicherung für die Beschäftigten von landwirtschaftlichen Betrieben unzureichend, und genau dies ist der Sektor, der in der Dritten Welt dominiert.

Die Kritik am IWF setzt jedoch tiefer an: Gerügt wird nicht bloß, dass er auf wirtschaftspolitische Maßnahmen drängte, die die Krise herbeiführten, sondern dass er dies tat, obgleich es kaum

empirische Belege dafür gab, dass diese Maßnahmen das Wachstum ankurbeln würden, und obwohl eine Menge dafür sprach, dass sie den Entwicklungsländern enorme Risiken auferlegten.

Hierin lag eine echte Ironie - wenn ein so mildes Wort hier überhaupt passt: Im Oktober 1997, als die Krise gerade begann, trat der Fonds für die erweiterte Anwendung eben jener wirtschaftspolitischen Leitlinien ein, die dazu führten, dass es immer öfter zu Krisen kam. Als Wissenschaftler war ich schockiert darüber, dass IWF und US-Finanzministerium diese Agenda mit solchem Nachdruck propagierten, wo es doch praktisch keine theoretischen oder empirischen Belege dafür gab, dass sie den wirtschaftlichen Interessen der Entwicklungsländer oder der Stabilität der Weltwirtschaft förderlich war - ja die Daten sogar das genaue Gegenteil nahe legten. Die Befürworter einer Liberalisierung des Kapitalmarkts räumten zwar ein, dass Ostasien so gut wie keinen Bedarf an zusätzlichem Kapital habe, warteten dann jedoch erschreckenderweise mit einem noch absurderen Argument auf - dass die Liberalisierung die wirtschaftliche Stabilität der Länder fördere! Dies sollte durch eine stärkere Diversifizierung der Finanzierungsquellen erreicht werden. Es ist kaum zu glauben, dass diese Liberalisierungsbefürworter die Daten nicht kannten, die zeigten, dass Kapitalflüsse »prozyklisch« sind. Das bedeutet, dass Kapital in einer Rezession aus einem Land abfließt, also ausgerechnet dann, wenn es Kapital am dringendsten braucht, und während eines Booms hereinströmt und so den Inflationsdruck verstärkt. Und natürlich verlangten auch die Banken just zu der Zeit, da die Länder ausländisches Kapital am dringendsten brauchten, ihr Geld zurück.

Die Liberalisierung des Kapitalmarkts liefert die Entwicklungsländer auf Gedeih und Verderb den rationalen und irrationalen Launen der Investoren aus, ihrem irrationalen Überschwang und Pessimismus. Keynes war sich dieser oftmals scheinbar irrationalen Stimmungsumschwünge wohl bewusst. In *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes) bezeichnete er diese enormen Stimmungsumschwünge als »animalische Geister«. Diese Geister trieben ihr Unwesen nirgends stärker als in Ostasien. Kurz vor der Krise betrug der

Zinsaufschlag thailändischer Staatsanleihen gegenüber den sichersten Anleihen der Welt nur 0,85 Prozent. Wenig später stieg die Risikoprämie auf Thai-Anleihen sprunghaft an.

Die Befürworter einer Liberalisierung des Kapitalmarkts brachten noch ein zweites, kaum glaubwürdigeres, ebenfalls empirisch nicht fundiertes Argument vor. Sie behaupteten, Kapitalverkehrskontrollen beeinträchtigten die ökonomische Effizienz; Länder ohne diese Kontrollen hätten bessere Wachstumschancen. Thailand veranschaulicht auf eine idealtypische Weise, weshalb diese Argumentation falsch war. Vor der Liberalisierung unterlag die Kreditvergabe der Banken für spekulative Immobiliengeschäfte starken Beschränkungen, die man auferlegt hatte, weil das arme Land sich entwickeln sollte und weil die Regierung der Ansicht war, dass die Investition der knappen Finanzmittel ins verarbeitende Gewerbe sowohl Arbeitsplätze schaffen als auch das Wachstum ankurbeln würde. Die Verantwortlichen wussten, dass überall auf der Welt die Vergabe von Krediten für spekulative Immobiliengeschäfte eine Hauptursache für wirtschaftliche Instabilität ist. Derartige Immobilienkredite erzeugen »Seifenblasen«, die immer platzen und dann eine schwere Wirtschaftskrise auslösen. Das Muster ist vertraut, und es zeigt sich in Bangkok ebenso wie in Houston: Je stärker die Immobilienpreise steigen, umso mehr durch Immobilien gesicherte Kredite gewähren die Banken; und je höher die Preise steigen, umso mehr Investoren wollen bei dem Spiel mitmachen - und die Banken leihen ihnen das Geld dafür. Bauträgergesellschaften versprechen sich von der Errichtung neuer Gebäude schnelle Profite, bis es zu einem Kapazitätsüberhang kommt. Die Bauträgergesellschaften können die fertig gestellten Immobilien nicht mehr vermieten, ihre Kredite nicht mehr bedienen - und die Seifenblase platzt.

Der IWF behauptet jedoch, solche Beschränkungen beeinträchtigen die effiziente marktgesteuerte Verteilung von Ressourcen. Wenn der Markt sagt: »Baut Bürogebäude!«, dann *muss* die Errichtung gewerblicher Bauten die Aktivität sein, die die höchsten Renditen einbringt. Und auch wenn der Markt sagt: »Baut leerstehende Bürogebäude«, wie es nach der Liberalisierung *faktisch* der Fall war, dann *muss* der Markt es, nach der Logik des IWF, am besten wissen. Während Thailand

dringend mehr öffentliche Investitionen brauchte, um seine Infrastruktur und sein relativ schwaches sekundäres Bildungssystem und Hochschulwesen auszubauen, wurden Milliarden von Dollar für gewerbliche Immobilien verschleudert. Diese Gebäude stehen noch immer leer; sie zeugen von den Risiken, die ein irrationaler Überschwang am Markt aufwerfen kann, und von dem weit verbreiteten Marktversagen, das bei unzureichender staatlicher Regulierung der Finanzinstitute auftreten kann.[17]

Natürlich hat nicht nur der IWF auf Liberalisierungen gedrängt. Das US-Finanzministerium, das als Repräsentant des größten Anteilseigners des IWF und des einzigen Mitgliedslandes mit Vetorecht einen starken Einfluss auf die Programme des IWF ausübt, drängte ebenfalls auf Liberalisierung.

Ich war Mitglied des Wirtschaftssachverständigenrats von Präsident Clinton, als die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen Südkorea und den USA zur Diskussion standen. Bei den Verhandlungen ging es um zahlreiche nachrangige Fragen - wie etwa die Öffnung der südkoreanischen Märkte für amerikanische Wurst -, aber auch um die wichtige Frage der Liberalisierung des Finanz-und Kapitalmarkts. Dreißig Jahre lang hatte Korea bemerkenswerte Wachstumsraten ohne nennenswerte ausländische Investitionen erreicht. Das Wachstum basierte auf den Ersparnissen der eigenen Bürger und auf den einheimischen, von Koreanern geleiteten Firmen. Südkorea brauchte keine westlichen Gelder und hatte einen anderen Weg eingeschlagen, um moderne Technologie zu importieren und sich Zugang zu Märkten zu verschaffen. Während sich seine Nachbarn in Singapur und Malaysia um die Ansiedlung multinationaler Konzerne bemüht hatten, hatte Südkorea seine eigenen Unternehmen gegründet. Aufgrund guter Qualität und aggressiven Marketings hatten südkoreanische Unternehmen ihre Produkte weltweit erfolgreich verkauft. Südkorea erkannte, dass anhaltendes Wachstum und Integration in die Weltmärkte ein gewisses Maß an Liberalisierung beziehungsweise Deregulierung seiner Finanz- und Kapitalmärkte erfordern würde. Südkorea war sich auch der Gefahren einer mangelhaften Deregulierung bewusst: Die Regierung hatte die Lektionen aus den USA beherzigt, wo die Deregulierung in dem Sparkassen-Debakel in den achtziger Jahren gipfelte. Daher hatte Südkorea seine

Liberalisierungsstrategie sorgfältig ausgearbeitet. Diese Öffnung ging jedoch der Wall Street zu langsam, wo man profitable Geschäftschancen witterte und nicht warten wollte. Obgleich die Wall Streeter für die Grundsätze der freien Marktwirtschaft und eine beschränkte Rolle des Staates eintreten, waren sie sich doch nicht zu gut, die Regierung um Unterstützung für ihre Anliegen zu ersuchen. Wie wir sehen werden, reagierte das Finanzministerium sehr drastisch.

Im Sachverständigenrat waren wir nicht der Ansicht, dass die Liberalisierung in Südkorea eine Frage von *nationalem* Interesse sei, auch wenn sie zweifellos den Sonderinteressen der Wall Street förderlich war. Wir waren auch besorgt über ihre Auswirkungen auf die globale Stabilität. Wir schrieben ein Memorandum beziehungsweise eine »Denkschrift«, die die Probleme darlegen, eine Diskussion anregen und die Aufmerksamkeit auf die Sache lenken sollte. Wir formulierten eine Reihe von Kriterien, mit denen sich beurteilen ließ, welche Maßnahmen zur Marktöffnung für die nationalen Interessen der Vereinigten Staaten am wichtigsten waren. Wir plädierten für eine *Ordnung nach Prioritäten.* Obwohl man sich kaum vorstellen kann, dass ein so harmloser Vorschlag auf Widerspruch stößt, geschah genau dies. Der Staatssekretär im Finanzministerium, Lawrence Summers, lehnte den Vorschlag entschieden ab und sagte, die Denkschrift sei von großer Brisanz. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik obliegt dem Nationalen Wirtschaftsrat, der die volkswirtschaftliche Analyse des Sachverständigenrats mit den politischen Belangen, die verschiedene Regierungsstellen an ihn herantragen, abwägt und entscheidet, welche Fragen dem Präsidenten zur endgültigen Entscheidung vorgelegt werden. Der Nationale Wirtschaftsrat, den damals Robert Rubin leitete, der frühere Chef von Goldman Sachs, einer der größten Investmentbanken an der Wall Street (und der nach seinem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst Co-Vorsitzender des Verwaltungsrats der Citigroup wurde, einer der größten Banken der Welt), befand, die Frage sei nicht wichtig genug, um dem Präsidenten vorgelegt zu werden. Die Denkschrift wurde zurückgehalten. Der eigentliche Grund für den Widerstand war nur allzu offensichtlich. Von vielen Formen des »Marktzugangs« profitieren die USA kaum. Während einige spezifische Gruppen erheblichen Nutzen daraus ziehen

mochten, würde das Land insgesamt kaum davon profitieren. Schlimmer noch, es war nicht einmal klar, ob die USA insgesamt Vorteile erzielen würden, dagegen stand fest, dass Südkorea möglicherweise schlechter dastehen würde. Das US-Finanzministerium vertrat die gegenteilige Auffassung.[18] Letztlich waren diese Fragen die Domäne des Finanzministeriums, und es wäre ungewöhnlich, wenn sich die Position des Finanzministeriums nicht durchgesetzt hätte, auch wenn es zweifellos half, dass die mit eingebundene Entscheidungsinstanz, der Nationale Wirtschaftsrat, von einem Mann der Wall Street geleitet wurde. Die Diskussion fand hinter verschlossenen Türen statt; vielleicht wäre ein anderes Ergebnis herausgekommen, wenn andere Stimmen angehört worden und die Willensbildung transparenter gewesen wären. Stattdessen setzte sich das Finanzministerium durch, und die USA, Korea und die Weltwirtschaft verloren. Das Finanzministerium würde vermutlich behaupten, dass die Liberalisierung kein Fehler war; sie sei nur in falscher Weise durchgeführt worden. Doch genau dies war eines der Bedenken des Wirtschaftssachverständigenrats: Höchstwahrscheinlich würde eine zügige Liberalisierung schlecht ausgeführt.

Die erste Fehlerrunde

Zweifellos erhöhte die Politik von IWF und US-Finanzministerium die Wahrscheinlichkeit einer Krise, indem sie zu einer ungerechtfertigt schnellen Liberalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte ermunterte, ja sie forderte. Der IWF und das US-Finanzministerium reagierten anfangs vollkommen verkehrt auf die Krise. Unbestritten sind viele weitere der angeführten Fehler, nur meine Kritik an der Währungspolitik des IWF ist strittig.

Am Anfang schien der IWF das Problem falsch diagnostiziert zu haben. Er hatte durch verschwenderische Staatsausgaben und eine Politik des billigen Geldes ausgelösten Krisen in Lateinamerika, die zu gewaltigen Defiziten und hoher Inflation führten, entgegenzusteuern versucht. Und wenn er dies vielleicht nicht optimal getan hatte - die Region erlebte ein Jahrzehnt der Stagnation nach den so genannten »erfolgreichen« IWF-Programmen, und selbst die Gläubiger mussten schließlich hohe

Verluste verkraften -, so hatte er doch immerhin einen kohärenten Notfallplan. Ostasien unterschied sich grundlegend von Lateinamerika - die Staaten erwirtschafteten Haushaltsüberschüsse, und die Volkswirtschaften profitierten von niedrigen Inflationsraten, doch die Großunternehmen waren hoch verschuldet.

Die Diagnose war aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens brauchte man in dem von hoher Inflation geprägten Umfeld Lateinamerikas eine Drosselung des Nachfrageüberschusses. Angesichts der drohenden Rezession in Ostasien war hier das Problem kein Nachfrageüberschuss, sondern eine unzureichende Nachfrage. Die Dämpfung der Nachfrage konnte die Lage nur verschlimmern.

Zweitens, wenn Firmen gering verschuldet sind, können sie hohe Zinsen verkraften, auch wenn sie ihnen weh tun. Bei hoher Verschuldung dagegen kommen hohe Zinsen, und sei es auch nur für kurze Zeit, einem Todesurteil für viele der Firmen - und für die Wirtschaft - gleich.

Obgleich die asiatischen Volkswirtschaften einige Schwachstellen hatten, die behoben werden mussten, waren diese nicht gravierender als in vielen anderen Ländern und gewiss nirgendwo annähernd so schlimm, wie der IWF behauptete. Tatsächlich zeigte die rasche Erholung Südkoreas und Malaysias, dass die Abschwünge weitgehend den Dutzenden von Rezessionen entsprachen, die die Marktwirtschaften in den entwickelten Industrieländern in den zweihundert Jahren seit Bestehen des Kapitalismus immer wieder heimgesucht hatten. Die Länder Ostasiens hatten nicht nur, wie bereits erwähnt, eine eindrucksvolle Wachstumsbilanz zu verzeichnen, sondern in den vorangegangenen drei Jahrzehnten weniger Abschwünge als irgendeines der entwickelten Industrieländer. Zwei der Länder hatten nur ein Jahr negatives Wachstum, zwei hatten in dreißig Jahren gar keine Rezession gehabt. In dieser und anderer Hinsicht gab es in Ostasien mehr Licht als Schatten; und die Krisenanfälligkeit Ostasiens stammte aus jüngster Zeit - sie war weitgehend das Ergebnis der Liberalisierung der Kapital- und Finanzmärkte, für die der IWF selbst mitverantwortlich war.

Seit mehr als siebzig Jahren gibt es ein Standardrezept für ein Land im schweren konjunkturellen Abschwung. Der Staat muss

die gesamtwirtschaftliche Nachfrage entweder durch die Geld- oder die Fiskalpolitik ankurbeln, Steuern senken, die Ausgaben erhöhen oder die Geldpolitik lockern. In Washington bestand mein oberstes Ziel darin, die Vollbeschäftigung zu sichern und das langfristige Wachstum zu maximieren. Bei der Weltbank ging ich mit derselben Einstellung an die Probleme der Länder in Ostasien heran, und ich beurteilte wirtschaftspolitische Maßnahmen danach, wie erfolgversprechend sie kurz- und langfristig waren. Die krisengeschüttelten Volkswirtschaften Ostasiens waren eindeutig von einem schweren Abschwung bedroht und brauchten stimulative Impulse. Der IWF drängte jedoch auf das genaue Gegenteil - mit den zu erwartenden Folgen.

Als die Krise begann, befand sich Ostasien mehr oder minder im makroökonomischen Gleichgewicht - mit niedrigem Inflationsdruck und ausgeglichenen oder sogar Überschüsse aufweisenden Staatshaushalten. Daraus ließen sich zwei Folgerungen ableiten. Erstens, der Kurssturz an den Devisen- und Aktienmärkten und das Platzen der Immobilienblasen würden, zusammen mit dem Rückgang der Investitionen und des Konsums, die gesamte Region in eine Rezession stürzen. Zweitens, der wirtschaftliche Zusammenbruch würde zu stark sinkenden Steuereinnahmen und somit einer Haushaltslücke führen. Seit Herbert Hoover hat kein verantwortungsbewusster Volkswirt mehr behauptet, dass man sich auf das tatsächliche Defizit und nicht das strukturelle Defizit konzentrieren sollte, also das Defizit, das entstehen würde, wenn Vollbeschäftigung herrschte. Doch genau dafür hat sich der IWF ausgesprochen.

Heute räumt der IWF ein, dass er einen zu strengen fiskalpolitischen Sparkurs empfohlen habe.[19] Diese Sparpolitik machte die Rezession viel schlimmer, als sie hätte sein müssen. Dennoch verteidigte der stellvertretende geschäftsführende Exekutivdirektor des IWF, Stanley Fischer, während der Krise die Politik des IWF in der *Financial Times;* er schrieb, dass der IWF von den Ländern *doch nur* einen ausgeglichenen Haushalt erwarte![20] Seit sechzig Jahren vertritt kein seriöser Volkswirt mehr die Meinung, dass eine Volkswirtschaft, die auf eine Rezession zusteuert, einen ausgeglichenen Staatshaushalt haben sollte.

Ich hatte eine entschiedene Meinung zu dieser Frage ausgeglichener Haushalte. Als ich Mitglied des Wirtschafts-

sachverständigenrats war, drehte sich eine unserer zentralen Kontroversen um den Zusatzartikel in der Verfassung, der einen ausgeglichenen Haushalt fordert. Wir und das Finanzministerium waren dagegen, weil wir dies für schlechte Wirtschaftspolitik hielten. Im Falle einer Rezession wäre es umso schwieriger, der Wirtschaft durch fiskalpolitische Anreize wieder auf die Beine zu helfen. Mit der Verabschiedung des Verfassungszusatzes hätte sich die Regierung von ihrer zentralen Verantwortung, der Gewährleistung von Vollbeschäftigung, verabschiedet. Trotz der Tatsache, dass eine expansive Fiskalpolitik einer der wenigen Auswege aus der Rezession war und trotz der Heuchelei, die darin lag, anderen Ländern etwas zu empfehlen, was man selbst nicht einhielt, setzten sich das US-Finanzministerium und der IWF für die Aufnahme von Klauseln, die einen ausgeglichenen Staatshaushalt forderten, in die Verfassungen von Thailand, Südkorea und anderen ostasiatischen Ländern ein.

Die Tatsache, dass der IWF, als die Ostasien-Krise 1997 und 1998 immer weiter um sich griff, die wichtigen Wechselwirkungen zwischen den wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den verschiedenen Ländern nicht berücksichtigte, gehört zu den unverständlichsten Fehlern, die der IWF damals beging. Eine kontraktive Politik in einem Land dämpft nicht nur die Binnenkonjunktur, sondern hat auch negative Auswirkungen auf seine Nachbarn. Indem der IWF weiterhin eine kontraktive Politik befürwortete, erhöhte er die *Ansteckungsgefahr* des Abschwungs für andere Länder. Je mehr sich die Konjunktur in jedem Land abschwächte, umso stärker reduzierte es die Importe aus seinen Nachbarländern und zog diese so mit nach unten.

Der *Beggar-thy-neighbor-Politik* (wörtlich: »Bring deinen Nachbarn an den Bettelstab«) der dreißiger Jahre wird gemeinhin eine wichtige Rolle bei der Ausbreitung der Weltwirtschaftskrise zugeschrieben. Jedes vom Abschwung betroffene Land versuchte seine Volkswirtschaft dadurch zu stützen, dass es seine Importe reduzierte, indem es Zölle verhängte und seine Währung aus wettbewerbspolitischen Gründen abwertete, so dass inländische Güter billiger und die anderer Länder teurer wurden. Indem jedes Land weniger importierte, gelang es ihm, den Abschwung zu seinen Nachbarn zu »exportieren«. Daher der Ausdruck *»beggar-*

thy-neighbor«.

Die Strategie des IWF hatte sogar noch schlimmere Folgen als *»beggar-thy-neighbor«.* Der Währungsfonds sagte seinen Mitgliedsländern, sie müssten bei einem Abschwung ihr Außenhandelsdefizit verringern und sogar einen Außenhandelsüberschuss aufbauen. Dies *wäre* logisch, wenn das oberste Ziel der Wirtschaftspolitik eines Landes darin bestünde, ausländische Gläubiger zu befriedigen. Wenn ein Land eine Kriegskasse aus Devisen anlegt, kann es seine Rechnungen besser bezahlen - gleich wie hoch die Kosten für Menschen im Inland oder andernorts sind. Heute wird ein Land, anders als in den dreißiger Jahren, stark unter Druck gesetzt, seine Zölle oder andere Handelshemmnisse nicht zu erhöhen, um seine Importe zu reduzieren, selbst wenn es auf eine Rezession zusteuert. Der IWF hat sich auch entschieden gegen eine verstärkte Abwertung gewandt. Tatsächlich sollen die Beistandsprogramme ja gerade einen weiteren Verfall des Wechselkurses *verhindern.* Dies allein mutet einen schon merkwürdig an, wenn man die sonstige Marktgläubigkeit des IWF bedenkt: Weshalb soll man nicht Marktmechanismen die Wechselkurse festsetzen lassen, so wie sie auch andere Preise bestimmen? Aber logische Folgerichtigkeit war noch nie die Stärke des IWF, und seine beharrlichen Bedenken, die Inflation könnte durch Abwertung kompensiert werden, haben sich immer durchgesetzt. Wenn Zölle und Abwertungen wegfallen, gibt es nur noch zwei Möglichkeiten, einen Außenhandelsüberschuss aufzubauen. Man kann zum einen die Exporte steigern, aber dies ist nicht leicht und lässt sich nicht kurzfristig umsetzen, besonders wenn die Volkswirtschaften der wichtigsten Handelspartner schwach sind und wenn die inländischen Finanzmärkte in Auflösung begriffen sind, so dass Exporteure keine Kredite zur Finanzierung ihrer Expansion erhalten. Die andere Möglichkeit ist die Verringerung der Importe - durch Senkung der Einkommen, das heißt durch Auslösung einer schweren Rezession. Leider war dies die einzige Option, die den Ländern und der Welt übrig blieb. Und genau dies geschah Ende der neunziger Jahre in Ostasien: Eine kontraktive Fiskal- und Geldpolitik führte zusammen mit einer verfehlten Finanzpolitik zu massiven Konjunktureinbrüchen; die damit einhergehenden Einkommensverluste verringerten die Importe

und brachten gewaltige Außenhandelsüberschüsse hervor, die den Ländern die Mittel verschafften, ihre Auslandsschulden zu begleichen.

Wenn das Ziel darin bestand, die Währungsreserven zu erhöhen, dann war diese Politik ein Erfolg. Doch zu welchem Preis für die Menschen im Inland und ihre Nachbarn! Daher der Name für diese Politik - *»beggar-thy-self«* (»Bring dich selbst an den Bettelstab«). Die Folgen für die Handelspartner des Landes sind genau dieselben wie bei einer *Beggar-thy-neighbor-Politik.* Die Importe jedes Landes wurden verringert, was dasselbe ist, als wenn die Exporte anderer Länder reduziert werden. Aus der Sicht der Nachbarn war es völlig gleichgültig, *weshalb* ihre Exporte zurückgingen; was sie zu spüren bekamen, war die Folge, die Verringerung des Auslandsumsatzes. Somit wurde der Abschwung in die gesamte Region exportiert. Nur dass dieses Mal sogar der kompensatorische Effekt ausblieb, dass die Binnenwirtschaft in dem Maße gestärkt wurde, wie der Abschwung exportiert wurde. Stattdessen breitete sich die Rezession über die ganze Welt aus. Das verlangsamte Wachstum in der Region führte zu einem Preisverfall bei Rohstoffen wie Erdöl, und dieser Preisverfall hatte verheerende Folgen für die Erdöl produzierenden Länder wie Russland.

Von allen Versäumnissen des IWF bedeutet dies den schlimmsten Verstoß gegen seinen ureigenen Auftrag. Der IWF war besorgt wegen der Ansteckungsgefahr - des Überspringens der Krise von einem Kapitalmarkt auf den anderen, angetrieben von der Furcht der Investoren -, obgleich die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, auf die er gedrängt hatte, die Länder überhaupt erst viel anfälliger für die Wankelmütigkeit der Investoren gemacht hatte. Ein Verfall des Wechselkurses in Thailand schürte bei Investoren in Brasilien möglicherweise die Skepsis gegen dortige Märkte. Das Schlagwort war »Vertrauen«. Mangelndes Vertrauen in ein bestimmtes Land konnte in Misstrauen gegen die Schwellenländer insgesamt umschlagen. Aber selbst so ließ die Leistung des IWF als Marktpsychologe viel zu wünschen übrig. Die Erzeugung schwerer Rezessionen mit einer breiten Konkurswelle und/oder das Herausstellen tiefgehender Probleme in der erfolgreichsten Region der Schwellenländer sind kaum dazu angetan, Vertrauen zu erneuern. Aber selbst wenn es

dem IWF gelungen wäre, tatsächlich Vertrauen wiederherzustellen, blieben gravierende Mängel: Indem sich der IWF auf den Schutz der Investoren konzentrierte, vergaß er die Menschen in den Ländern, denen er helfen sollte; indem er sich auf finanzielle Variablen wie die Wechselkurse beschränkte, vernachlässigte er weitgehend die realwirtschaftliche Seite. Er hatte seinen ursprünglichen Auftrag aus den Augen verloren.

Heute räumt der IWF zwar ein, dass die von ihm propagierte *Fiskalpolitik* (Maßnahmen, die sich auf die Höhe des Haushaltsdefizits auswirken) übermäßig kontraktiv war, aber er bestreitet nach wie vor seine geldpolitischen Fehlentscheidungen. Als der Fonds in Ostasien aktiv wurde, zwang er die Länder, die Zinsen auf ein nach herkömmlichen Maßstäben astronomisches Niveau anzuheben. Ich erinnere an Präsident Clintons Enttäuschung, dass die US-Notenbank unter ihrem von früheren Administrationen ernannten Präsidenten Alan Greenspan die Leitzinsen um 0,25 oder 0,5 Prozentpunkte anheben wollte. Er befürchtete, dies würde »seinen« Aufschwung zunichte machen. Er war der Ansicht, dass er wegen eines Programms gewählt worden war, das sich mit den Schlagwörtern umreißen ließ »Allein die Wirtschaft zählt« und »Jobs, Jobs, Jobs«, und er war nicht sicher, ob sich Greenspan denselben Zielen verpflichtet fühlte. Er wusste, dass die Federal Reserve Bank Inflationssorgen hatte, hielt diese Befürchtungen jedoch für überzogen - eine Meinung, die ich teilte und die von den nachfolgenden Ereignissen bestätigt wurden. Die negativen Auswirkungen von Zinserhöhungen auf die Arbeitslosigkeit und den gerade erst begonnenen wirtschaftlichen Aufschwung bereiteten ihm Kopfzerbrechen. Und dies in einem der Länder mit den weltweit besten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Doch in Asien erzwangen IWF-Bürokraten, die politisch noch weniger rechenschaftspflichtig sind, Zinserhöhungen, die nicht zehn-, sondern fünfzigmal größer waren - Zinserhöhungen von über 25 Prozentpunkten. Wenn Clinton schon über die negativen Auswirkungen einer Zinserhöhung um 0,5 Prozent auf einen sich gerade anbahnenden Aufschwung besorgt war, hätte ihn der Effekt einer Erhöhung um 25 Prozentpunkte auf eine Volkswirtschaft, die auf eine Rezession

zusteuerte, zur Weißglut getrieben. Südkorea erhöhte seine Zinssätze zunächst auf 25 Prozent, doch dann wurde der Regierung mitgeteilt, wenn sie es ernst meine, müsse sie die Zinsen noch weiter erhöhen. Indonesien setzte seine Zinssätze vor Ausbruch der Krise präventiv herauf, doch es bekam zu hören, dies reiche nicht. Daraufhin schnellten die Nominalzinsen in die Höhe.

Der Gedankengang, der diesen politischen Auflagen zugrunde lag, war simpel, um nicht zu sagen simplistisch. Wenn ein Land die Zinsen anhob, würde es zu einem attraktiveren Ziel für ausländisches Kapital. Kapitalzuflüsse in das Land würden den Wechselkurs stützen und damit die Währung stabilisieren. Ende des Arguments.

Auf den ersten Blick erscheint dies logisch. Betrachten wir als Beispiel jedoch den Fall Südkorea. Erinnern wir uns daran, dass in Südkorea die Krise durch ausländische Banken ausgelöst wurde, die ihre kurzfristigen Kredite nicht erneuern wollten. Sie lehnten es ab, weil sie Zweifel an der Solvenz koreanischer Firmen hatten. Konkurs - Zahlungsunfähigkeit - stand im Mittelpunkt der Diskussion. Doch in dem IWF-Modell - wie in den Modellen der meisten vor zwanzig Jahren geschriebenen makroökonomischen Lehrbücher - spielten Konkurse keine Rolle. Doch wenn man über Geld- und Finanzpolitik spricht, ohne Konkurse zu berücksichtigen, ist das wie *Hamlet* ohne den Prinzen von Dänemark. Im Zentrum der makroökonomischen Analyse hätte die Überlegung stehen *sollen*, wie sich eine Anhebung der Zinssätze auf die Konkurswahrscheinlichkeit und auf den Betrag, den die Gläubiger im Konkursfall eintreiben können, auswirken würde. Viele Firmen in Ostasien waren hoch verschuldet und hatten einen sehr hohen Verschuldungsgrad. Tatsächlich war eine übermäßige Fremdfinanzierung wiederholt als eine der Schwächen Südkoreas genannt worden, *selbst vom IWF*. Hoch verschuldete Firmen reagieren besonders empfindlich auf Zinserhöhungen, vor allem auf die extrem hohen Zinsen, die der IWF forderte. Bei sehr hohen Zinssätzen geht ein Unternehmen mit hohem Fremdkapitalanteil schnell Bankrott. Und wenn es nicht Konkurs macht, wird sein Eigenkapital rasch aufgezehrt, da es gezwungen ist, riesige Summen an seine Gläubiger zu zahlen.

Der Fonds erkannte, dass schwache Finanzinstitute und

überschuldete Firmen die grundlegenden Probleme Ostasiens waren -dennoch setzte er eine Hochzinspolitik durch, die diese Probleme nur noch verschärfte. Die vorhergesehenen Folgen traten ein: die hohen Zinsen erhöhten die Zahl der Firmen, die in Schieflage gerieten, und dadurch auch die Zahl der Banken, die notleidende Kredite anhäuften.[21] Dadurch wurden die Banken weiter geschwächt. Die wachsende Schieflage im Unternehmens- und Finanzsektor verschlimmerte den Abschwung, den die kontraktive Geldpolitik durch die Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auslöste. Der IWF hatte es fertig gebracht, dass Gesamtnachfrage *und* Gesamtangebot gleichzeitig schrumpften.

Zur Rechtfertigung seiner Auflagenpolitik sagte der IWF, sie helfe, das Vertrauen des Marktes in die betroffenen Länder wiederherzustellen. Doch Länder, die sich in großen Schwierigkeiten befinden, flößen natürlich kein Vertrauen ein. Betrachten wir einen Geschäftsmann aus Jakarta, der fast sein gesamtes Vermögen in Ostasien investiert hat. Als die Volkswirtschaften der Region ins Trudeln geraten - nachdem die kontraktiven wirtschaftspolitischen Maßnahmen greifen und den Abschwung verstärken -, erkennt er plötzlich, dass sein Wertpapierportfolio nicht hinreichend diversifiziert ist, und schichtet sein Vermögen in den boomenden US-Aktienmarkt um. Inländische Investoren wollen ebenso wenig wie internationale Investoren Geld in eine Volkswirtschaft pumpen, die auf Talfahrt ist. Als die Kapitalflucht andauert und die Wechselkurse weiter fallen, wird auch das Vertrauen in die Finanzzentren erschüttert. Höhere Zinsen locken nicht mehr Kapital ins Land, sondern vertreiben das restliche noch vorhandene Kapital. Und all dies drückt die Wirtschaft noch tiefer nach unten.

Als ich mich beim IWF für eine Strategieänderung einsetzte und auf die Katastrophe hinwies, die entstehen könnte, wenn er seine gegenwärtige Strategie fortsetze, erhielt ich die barsche Antwort: *Falls* es sich erweisen sollte, dass ich Recht hätte, würde der Fonds seine Strategie ändern. Ich war entsetzt über diese abwartende Haltung. Alle Volkswirte wissen, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen erst mit langer Verzögerung wirken. Die positiven Wirkungen einer Kursänderung schlagen sich erst nach sechs bis achtzehn Monaten nieder, während in der Zwischenzeit

enorme wirtschaftliche Schäden angerichtet werden können.

Genau diese Schäden wurden in Ostasien angerichtet. Weil viele Firmen hoch verschuldet waren, wurden viele in den Konkurs getrieben. In Indonesien gerieten schätzungsweise 75 Prozent aller Unternehmen in eine finanzielle Schieflage, während in Thailand annähernd fünfzig Prozent der Bankkredite notleidend wurden. Leider ist es viel leichter, ein Unternehmen zu zerstören, als ein neues aufzubauen. Die Senkung der Zinssätze würde keine in den Konkurs getriebene Firma wieder zum Leben erwecken: Ihr Eigenkapital wäre trotzdem aufgezehrt. Der IWF machte kostspielige Fehler, die sich nur schwer wieder rückgängig machen ließen.

Naive geopolitische Überlegungen, Überreste einer *Realpolitik* im Stil Kissingers, verschlimmerten die Folgen dieser Fehler. Im Jahr 1997 erklärte sich Japan bereit, einen zu gründenden Asiatischen Währungsfonds mit 100 Milliarden Dollar auszustatten, mit denen die notwendigen stimulativen Maßnahmen finanziert werden sollten. Doch Finanzminister Robert Rubin und sein Stellvertreter Summers setzten alles daran, die Idee abzuwürgen. Der IWF stimmte ein. Der Grund für den Standpunkt des IWF lag auf der Hand: Während der IWF den freien Wettbewerb auf den Märkten entschieden befürwortete, duldete er in seiner eigenen Domäne keinen Wettbewerb, und der Asiatische Währungsfonds hätte genau dies bedeutet. Die Motive des US-Finanzministeriums waren ähnlich gelagert. Als der einzige Anteilseigner des IWF mit Vetorecht hatten die USA einen erheblichen Einfluss auf die Grundsatzpositionen des IWF. Es war allgemein bekannt, dass Japan die Maßnahmen des IWF entschieden ablehnte - bei mehreren Treffen mit hochrangigen japanischen Regierungsvertretern äußerten diese ihre Kritik an der Auflagenpolitik des IWF, die sich weitgehend mit meinen Einwänden deckte.[22] Japan und möglicherweise China als die mutmaßlichen Haupteinzahler des Asiatischen Währungsfonds hätten dort das Sagen und würden so die amerikanische »Führung« - und Kontrolle - vor eine echte Herausforderung stellen.

Zu Beginn der Krise zeigte sich besonders deutlich, wie wichtig Kontrolle - auch Kontrolle über die Medien - ist. Als der für Ostasien zuständige Vizepräsident der Weltbank, Jean Michel

Severino, in einer viel beachteten Rede darauf hinwies, dass mehrere Länder der Region auf eine schwere Rezession beziehungsweise Depression zusteuerten, verpasste ihm Summers verbal eine schallende Ohrfeige. Die Verwendung des R(für Rezession)- und D(für Depression)-Worts war schlicht mit einem Tabu belegt, obgleich damals klar war, dass das indonesische Bruttoinlands-produkt vermutlich zwischen zehn und fünfzehn Prozent schrumpfen würde - eine Größenordnung, die zweifelsfrei die Verwendung dieser harten Wörter rechtfertigte.

Schließlich konnten Summers, Fischer, das US-Finanzministerium und der IWF die Depression nicht länger ignorieren. Japan machte erneut ein großzügiges Hilfsangebot, die so genannte Miyazawa-Initiative, benannt nach dem japanischen Finanzminister. Diesmal wurde das Angebot auf dreißig Milliarden Dollar herabgesetzt und angenommen. Doch die USA forderten noch immer, das Geld solle nicht für die Ankurbelung der Wirtschaft durch Erhöhung der Staatsausgaben verwendet werden, sondern für die Umstrukturierung des Unternehmens- und Finanzsektors - faktisch also, um die Forderungen amerikanischer und sonstiger ausländischer Banken sowie anderer Gläubiger zu befriedigen. Das Abwürgen der Idee eines Asiatischen Währungsfonds wird in Asien noch heute übel genommen. Drei Jahre nach der Krise haben sich die Länder Ostasiens endlich zusammengeschlossen, um in aller Stille mit dem Aufbau einer bescheideneren Version des Asiatischen Währungsfonds zu beginnen, die nach der gleichnamigen Stadt in Nordthailand unter dem harmlosen Namen »Chang Mai«-Initiative firmiert.

Die zweite Fehlerrunde

Als sich die Krise verschlimmerte, wurde der »Restrukturierungsbedarf« zum neuen Zauberwort. Banken, die notleidende Kredite in ihren Büchern stehen hatten, sollten geschlossen werden, Unternehmen, die Schulden hatten, sollten dichtgemacht oder von ihren Gläubigern übernommen werden. Der IWF konzentrierte sich darauf, statt einfach die Aufgabe zu erfüllen, die ihm eigentlich oblag: Liquidität zur Finanzierung der notwendigen

Ausgaben bereitzustellen. Doch leider scheiterte auch diese Restruktu-rierungsinitiative, und vieles von dem, was der IWF tat, ritt die sowieso schon angeschlagenen Volkswirtschaften noch tiefer in die Rezession hinein.

Die Ostasienkrise war zuallererst eine Krise des Finanzsystems, und dieses musste behandelt werden. Das Finanzsystem lässt sich mit dem Gehirn einer Volkswirtschaft vergleichen. Es teilt konkurrierenden Verwendungszwecken knappes Kapital zu, das es dorthin leitet, wo es am effektivsten arbeitet, also dorthin, wo es die höchsten Renditen einbringt. Das Finanzsystem überwacht auch den zugesagten Einsatz der Gelder. Wenn das Finanzsystem zusammenbricht, erhalten Firmen nicht das nötige Betriebskapital, um das bestehende Produktionsniveau aufrechtzuerhalten, geschweige denn, um durch Neuinvestitionen ihre Expansion zu finanzieren. Eine Krise kann einen Teufelskreis auslösen: Banken schränken ihre Kreditvergabe ein, was dazu führt, dass Firmen ihre Produktion drosseln, was wiederum zu einem niedrigeren Output (gesamtwirtschaftliche Produktion) und niedrigeren Einkommen führt. Wenn der Output und die Einkommen stark sinken, gehen die Gewinne zurück, und einige Firmen werden sogar in den Konkurs getrieben. Wenn Firmen den Konkurs erklären, werden die Bilanzen der Banken noch schlechter, und die Banken schränken ihre Kreditvergabe weiter ein, was den wirtschaftlichen Abschwung weiter verschlimmert.

Wenn viele Firmen ihre Kredite nicht zurückzahlen, können sogar Banken Pleite machen. Die Pleite einer einzigen Bank kann verheerende Folgen haben. Finanzinstitute prüfen die Kreditwürdigkeit. Diese Informationen sind hoch spezifisch, lassen sich nicht leicht weitergeben und sind in den Unterlagen und im institutionellen Gedächtnis der Bank (oder eines anderen Finanzinstituts) gespeichert. Wenn eine Bank ihren Geschäftsbetrieb einstellt, geht ein Großteil der Bonitätsinformationen endgültig verloren, und diese Informationen lassen sich nur unter großem Kostenaufwand wiedererlangen. Selbst in Industrieländern erhält das typische mittelständische Unternehmen in der Regel von höchstens zwei oder drei Banken Kredit. Wenn eine Bank in guten Zeiten Pleite macht, wird es vielen ihrer Kunden schwer fallen, in kurzer Zeit einen anderen Kreditanbieter zu gewinnen.

In Entwicklungsländern, wo nur wenige Finanzquellen sprudeln, kann es - insbesondere während eines Abschwungs - fast unmöglich sein, eine neue Geldquelle zu finden, wenn die Hausbank einer Firma Bankrott macht.

Die Angst vor diesem Teufelskreis hat Staaten in der ganzen Welt dazu bewegen, ihre Finanzsysteme durch umsichtige Regulierung zu stärken. Immer wieder haben Anhänger der freien Marktwirtschaft gegen diese Regulierungen gewettert. Wenn ihren Stimmen Gehör geschenkt wurde, waren die Folgen katastrophal, ob in Chile in den Jahren 1982-83, als das Bruttoinlandsprodukt um 13,7 Prozent zurückging und jeder fünfte Arbeitnehmer arbeitslos wurde, oder in den Vereinigten Staaten in der Ära Reagan, als, wie bereits erwähnt, die Deregulierung das Sparkassen-Debakel auslöste, das die amerikanischen Steuerzahler 200 Milliarden Dollar kostete.

Weil die Aufrechterhaltung von Kreditströmen sehr wichtig ist, sind Politiker die Probleme der Restrukturierung des Finanzsektors ähnlich angegangen. Befürchtungen wegen der negativen Auswirkungen dieser »Vernichtung von Informationskapital« erklären zum Teil, weshalb die Vereinigten Staaten während des Sparkassen-Debakels nur sehr wenige Banken auf der Stelle schlössen. Die meisten der schwachen Banken wurden übernommen oder fusionierten mit anderen Banken, und die Kunden bekamen kaum etwas von dem Eigentümerwechsel mit. Auf diese Weise blieb das Informationskapital erhalten. Trotzdem hat die Krise der Sparkassen in erheblichem Maße zur Rezession von 1991 beigetragen.

Obgleich die Schwächen des Finanzsystems in Ostasien viel tiefer reichten als in den USA und die Rhetorik des IWF diese Schwächen als eigentliche Ursache der Ostasien-Krise herausstellte, blieben die Funktionsweise der Finanzmärkte und ihre Auswirkungen auf die übrige Volkswirtschaft für den IWF ein Buch mit sieben Siegeln. Die groben makroökonomischen Modelle des IWF haben kein umfassendes Bild der Finanzmärkte auf gesamtwirtschaftlichem Niveau vermittelt, aber auf der mikroökonomischen Ebene, also der des Unternehmens, waren sie sogar noch unzulänglicher. Sie haben die Schieflagen im Unternehmens- und Finanzsektor, zu denen seine so genannte

Stabilisierungspolitik einschließlich der hohen Zinsen so nachhaltig beitrug, nicht angemessen berücksichtigt.

Als sich IWF-Teams in Ostasien dem Problem der Restrukturierung zuwandten, konzentrierten sie sich auf die Schließung finanzschwacher Banken - als hätten sie ein darwinistisches Konkurrenzmodell im Kopf, wonach schwache Banken nicht überleben *dürfen.* Ihre Position war nicht völlig unbegründet: Andernorts hatten schwache Banken, die ihren Geschäftsbetrieb *ohne strenge Überwachung* fortführen durften, risikoreiche Kredite vergeben. Sie »wetteten auf die wirtschaftliche Wiederbelebung« - wenn sie Kredite mit hohem Ausfallrisiko gewährten und hohe Zinsen berechneten, würden sie, wenn sie Glück hatten und ihre Kredite zurückgezahlt wurden, durch die höheren Zinseinnahmen wieder solvent werden. Wenn sie Pech hätten, würden sie Pleite machen - und der Staat würde die Scherben kitten -, aber das würde ihnen in jedem Fall widerfahren, wenn sie nicht die Strategie riskanter Kredite einschlagen würden. Doch allzu oft werden solche Risikokredite zu notleidenden Krediten, und wenn der Tag der Abrechnung kommt, muss der Staat für den *bail-out* noch tiefer in die Tasche greifen, als wenn die Bank früher geschlossen worden wäre. Dies war eine der Lehren aus dem Debakel um die US-Sparkassen: Die jahrelange Weigerung der Reagan-Administration, sich des Problems anzunehmen, trieb die Kosten für den Steuerzahler in die Höhe, bis die Krise nicht mehr ignoriert werden konnte. Doch der IWF übersah noch eine weitere wichtige Lektion: Dass man unbedingt den reibungslosen Strom von Krediten aufrechterhalten muss.

Die IWF-Strategie zur Restrukturierung des Finanzsektors sah eine »Triage« - eine Selektion - vor: Man trennte die schwer kranken Banken, die sofort geschlossen werden sollten, von den gesunden. Eine dritte Gruppe umfasste kranke Banken, die geheilt werden konnten. Banken müssen ein bestimmtes Verhältnis von Eigenkapital zur Summe der gewährten Kredite und anderen Aktiva aufweisen; diese Verhältniszahl wird Eigenkapitaldeckungsquote genannt. Wenn viele Kredite notleidend werden, erfüllen viele Banken die vorgeschriebene Eigenkapitalanforderung nicht mehr. Der IWF verlangte, dass die Banken entweder ihren Betrieb einstellen oder *unverzüglich* diese Eigen-

kapitaldeckungs-quote erfüllen. Aber dieses Drängen, dass die Banken rasch die Anforderung an die Kapitalausstattung erfüllen sollen, verschlimmerte den Abschwung. Der IWF machte genau den Fehler, vor dem wir unsere Studenten in der Einführungsvorlesung in die Volkswirtschaftslehre warnen und der »Fehlschluss der Verallgemeinerung« genannt wird. Wenn nur eine Bank in Schwierigkeiten ist, dann muss sie die Eigenkapitaldeckungsquote erfüllen. Aber wenn viele oder die meisten Banken in einer Schieflage sind, kann diese Strategie verheerende Folgen haben. Es gibt zwei Möglichkeiten, das Verhältnis von Eigenkapital zu gewährten Krediten zu steigern - entweder man erhöht das Eigenkapital, oder man vermindert den Kreditbestand. Mitten in einem Abschwung, besonders von der Größenordnung des Abschwungs in Ostasien, ist es schwer, neues Kapital zu akquirieren. Alternativ kann man den Kreditbestand reduzieren. Doch wenn alle Banken ihre Kredite kündigen, geraten immer mehr Unternehmen in eine finanzielle Schieflage. Ohne ausreichendes Betriebskapital sind sie gezwungen, ihre Produktion zurückzufahren, so dass auch die Nachfrage nach den Erzeugnissen anderer Firmen einbricht. Die Abwärtsspirale beschleunigt sich. Und je mehr Firmen in finanzielle Schwierigkeiten geraten, umso mehr verschlechtert sich die Eigenkapitalquote der Banken. Das Bemühen, die finanzielle Lage der Banken zu verbessern, bewirkt genau das Gegenteil.

Je mehr Banken geschlossen werden und je mehr notleidende Kredite die überlebenden Banken vor sich her schieben, umso mehr Unternehmen haben keinen Zugang mehr zu Krediten. Ohne Kredite erlischt auch der letzte Hoffnungsschimmer für eine wirtschaftliche Wiederbelebung. Die Währungsabwertung hätte eigentlich zu einem Exportboom führen müssen, da die Güter aus der Region um mindestens dreißig Prozent billiger wurden. Doch der Anstieg der Exportvolumina blieb weit hinter den Erwartungen zurück, und dies aus einem einfachen Grund: Um die Exporte auszuweiten, brauchten die Firmen Betriebskapital, um zunächst einmal ihre Produktion zu steigern. Als immer mehr Banken schlössen beziehungsweise ihre Kreditvergabe einschränkten, konnten Firmen nicht einmal mehr das Betriebskapital auftreiben, das sie brauchten, um ihre Produktion zu halten, geschweige denn, um mehr zu produzieren.

Nirgends zeigte sich das Unverständnis der Finanzmärkte deutlicher als in der Einstellung des IWF zur Schließung von Banken in Indonesien. Dort wurden 16 Privatbanken geschlossen, und die mögliche Schließung weiterer Banken wurde avisiert. Die Anleger, außer denjenigen mit sehr kleinen Guthaben, mussten für sich selbst sorgen. Dies löste, wie kaum anders zu erwarten, einen panischen Ansturm auf die verbliebenen Privatbanken aus, und die Einlagen wurden zügig auf staatliche Banken transferiert, bei denen man davon ausging, dass der Staat hier eine stillschweigende Bürgschaft übernommen habe. Die Folgen für das indonesische Bankensystem und die indonesische Volkswirtschaft waren verheerend, denn die bereits erörterten fiskal- und geldpolitischen Fehler wurden dadurch verschlimmert. Dies hätte beinah das Schicksal des Landes besiegelt: Eine Depression war nunmehr unvermeidlich.

Südkorea dagegen setzte sich über den Rat ausländischer Experten hinweg und stattete seine beiden größten Banken mit neuem Eigenkapital aus. Aus diesem Grund hat sich das Land relativ schnell erholt. Obgleich die Umstrukturierung des Finanzsektors im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stand, war doch allen klar, dass die Probleme im Finanzsektor erst dann gelöst werden konnten, wenn die Schwachstellen im Unternehmenssektor in geeigneter Weise angegangen wurden. Dass 75 Prozent der indonesischen Firmen in einer finanziellen Schieflage und die Hälfte der Kredite in Thailand notleidend waren, legte den Unternehmenssektor lahm. Vom Konkurs bedrohte Firmen hängen gewissermaßen in der Luft: Es ist nicht klar, wem sie eigentlich gehören, ihren gegenwärtigen Eigentümern oder den Gläubigern. Unsicherheiten über die Eigentumsverhältnisse sind erst dann vollständig beseitigt, wenn ein Unternehmen nicht mehr vom Konkurs bedroht ist. Ohne klare Eigentumsverhältnisse sind die gegenwärtige Unternehmensleitung und die alten Eigentümer immer der Versuchung ausgesetzt, das Unternehmen zu zerschlagen, wie es wiederholt passiert ist. In den Vereinigten Staaten und anderen Ländern werden, nachdem Unternehmen in Konkurs gegangen sind, von den Gerichten Treuhänder ernannt, die eben dies verhindern sollen. Doch in Asien gab es weder die rechtlichen Vorschriften noch die geeigneten Personen, um Treuhandschaften umzusetzen. Daher mussten die Konkurse und

die Schieflagen schnellstens bereinigt werden, bevor die betroffenen Firmen ausgeschlachtet werden konnten. Leider hat die fehlgeleitete Wirtschaftspolitik des IWF, die so viele Firmen in eine Schieflage brachte, gemeinsam mit ideologischen Scheuklappen und Sonderinteressen, die Restrukturierung verschleppt.

Die Strategie des IWF für die Umstrukturierung des Unternehmenssektors - die Sanierung der Firmen, die faktisch bankrott waren - war nicht erfolgreicher als seine Strategie zur Sanierung des Bankensektors. Die IWF-Verantwortlichen verwechselten *finanzielle* Konsolidierung - die eindeutige Regelung der Eigentumsverhältnisse, die Begleichung der Schulden beziehungsweise ihre Umwandlung in Eigenkapital - mit *realer Umstrukturierung,* den tagesaktuellen Entscheidungen - was die Firma produzieren sollte, auf welche Weise sie ihren Output erzeugen und wie ihre Organisationsstruktur aussehen sollte. Angesichts des massiven konjunkturellen Abschwungs brachte eine rasche *finanzielle* Konsolidierung echte wirtschaftliche Vorteile. Einzelpersonen, die an den Verhandlungen über eine außergerichtliche Einigung in Konkurssachen beteiligt sind, berücksichtigen solche systemischen Vorteile in der Regel nicht. Es kann sich für sie auszahlen, die Verhandlungen hinauszuzögern - und Konkursverhandlungen sind oftmals langwierig und dauern mehr als ein oder zwei Jahre. Wenn nur ein paar Firmen Pleite machen, ist diese Verzögerung mit geringen sozialen Kosten verbunden; sind dagegen viele Firmen in einer finanziellen Schieflage, können die sozialen Kosten enorm sein, weil sich der makroökonomische Abschwung in die Länge zieht. Daher muss der Staat unbedingt alles daransetzen, eine rasche Lösung zu erreichen.

Ich war der Ansicht, dass der Staat diese finanzielle Konsolidierung aktiv vorantreiben sollte, indem er für eindeutige Eigentumsverhältnisse sorgte. Meiner Auffassung nach sollten die neuen Eigentümer, sobald die offenen Eigentumsfragen geklärt waren, die Fragen der realen Umstrukturierung anpacken. Der IWF vertrat den entgegengesetzten Standpunkt und plädierte dafür, dass der Staat *keine* aktive Rolle bei der finanziellen Konsolidierung spielen, sondern auf eine reale Umstrukturierung drängen sollte, etwa durch den Verkauf von Betrieben, um den

scheinbaren Kapazitätsüberhang Südkoreas bei Chips abzubauen, und dass er sich aktiv an der Auswahl von Managern beteiligen sollte. Ich sah keinen Grund, weshalb internationale Bürokraten, die Experten in makroökonomischer Steuerung waren, sich besonders gut auf die Umstrukturierung des Unternehmenssektors im Allgemeinen und der Chipindustrie im Besonderen verstehen sollten. Obgleich die Umstrukturierung immer ein langwieriger Prozess ist, übernahmen die Regierungen von Südkorea und Malaysia einen aktiven Part und sanierten in nur zwei Jahren einen bemerkenswert großen Teil der angeschlagenen Firmen finanziell. Dagegen kam die Restrukturierung in Thailand, das der IWF-Strategie folgte, kaum voran.

Die schlimmsten Fehler

Die sozialen und politischen Folgen des schlechten Krisenmanagements in Asien werden sich möglicherweise niemals voll ermessen lassen. Als sich der geschäftsführende Direktor des IWF, Michel Camdessus, und die Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der G-22-Staaten Anfang Dezember 1997 in Kuala Lumpur trafen, habe ich vor den Gefahren sozialer und politischer Unruhen insbesondere in Ländern, in denen wiederholt ethnische Konflikte ausgebrochen waren (wie Indonesien), gewarnt. Leider erwiesen sich meine Prophezeiungen als zutreffend. Nur fünf Monate, nachdem ich auf die drohende Katastrophe hingewiesen hatte, kam es zu Ausschreitungen. Während der IWF 2,3 Milliarden Dollar bereitgestellt hatte, um den Wechselkurs zu stützen und Gläubiger zu befriedigen, wurde die sehr viel kleinere Summe für die Armenhilfe nicht zur Verfügung gestellt. Es wurden Milliarden über Milliarden an »Sozialhilfe« für Unternehmen bereitgestellt, wie man in Amerika zu sagen pflegt, aber nicht die viel bescheideneren Millionen an Sozialhilfe für gewöhnliche Bürger. Die Nahrungsmittel- und Brennstoffsubventionen für die Armen wurden in Indonesien drastisch gekürzt, und am nächsten Tag brachen Unruhen aus. Wie dreißig Jahre zuvor wurden die chinesischen Geschäftsleute und ihre Familien zum Sündenbock gemacht.

Nicht genug damit, dass wohlmeinende Sozialdemokraten die

Politik des IWF als unmenschlich brandmarken konnten. Selbst wenn man sich wenig um die Hungernden und die Kinder scherte, die an den Folgen von Unterernährung zu leiden hätten, war die IWF-Politik auch volkswirtschaftlich gesehen schlecht: Unruhen stellen das Vertrauen der Wirtschaft nicht wieder her. Sie treiben Kapital aus einem Land, statt es in ein Land zu locken. Und Unruhen sind wie jedes soziale Phänomen nicht mit Gewissheit, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit vorhersagbar. Es war klar, dass in Indonesien mit Aufruhr zu rechnen war. Der IWF selbst hätte dies wissen sollen: Er hat mit seiner Forderung nach Kürzung der Nahrungsmittel-Subventionen rund um die Welt Ausschreitungen ausgelöst.

Nach den Unruhen in Indonesien vollzog der IWF eine Kehrtwende, und die Nahrungsmittel-Subventionen wurden wieder eingeführt. Doch der IWF zeigte ein weiteres Mal, dass er die grundlegende Lektion der »Unumkehrbarkeit« nicht begriffen hatte. So wie eine Firma, die hohe Zinsen in den Konkurs treiben, durch Zinssenkungen nicht wieder zum Leben erweckt wird, so wird eine Gesellschaft, in der man durch die Kürzung von Nahrungsmittel-Subventionen unmittelbar vor einer Depression innere Verwerfungen schafft, durch die Wiedereinführung der Subventionen nicht wieder zusammengeschweißt. Tatsächlich ist die Verbitterung in manchen Kreisen umso größer: Wenn die Nahrungsmittel-Subventionen finanzierbar gewesen wären, warum wurden sie dann überhaupt abgeschafft?

Ich hatte die Gelegenheit, nach den Ausschreitungen in Indonesien mit dem malaysischen Premierminister Mahathir zu sprechen. Auch in seinem Land war es in der Vergangenheit zu ethnischen Unruhen gekommen. Die malaysischen Behörden hatten jedoch viel getan, um ihr erneutes Auftreten zu verhindern; so schrieben sie etwa für ethnische Malaien Arbeitsplatzgarantien vor (zugegebenermaßen auf Kosten der einheimischen Gemeinschaft der Auslandschinesen). Mahathir wusste, dass sämtliche Fortschritte beim Aufbau einer toleranten multiethnischen Gesellschaft bedroht waren, wenn er zugelassen hätte, dass der IWF der malaysischen Regierung seine politischen Auflagen diktiert. Dann wären mit Sicherheit Unruhen ausgebrochen. Für Mahathir war die Verhütung einer schweren Rezession nicht nur eine ökonomische Frage, sondern eine Frage, in der das Überleben der

Nation auf dem Spiel stand.

Wenn dieses Buch in den Satz geht, ist die Krise vorüber. In vielen asiatischen Ländern wächst die Wirtschaft wieder, und ihre Erholung wird durch die globale Konjunkturabschwächung, die im Jahr 2000 begann, nur leicht verzögert. Die Länder, denen es 1998 gelungen war, eine Rezession zu vermeiden, Taiwan und Singapur, machten 2001 eine Rezession durch; Südkorea steht weitaus besser da. Bei dem weltweiten Abschwung, der auch die USA und Deutschland betraf, sprach niemand mehr von schwachen Institutionen und schlechter Regierungspolitik als den Ursachen der Rezession; jetzt schien man sich daran zu erinnern, dass konjunkturelle Schwankungen von jeher zur Marktwirtschaft gehörten.

Doch auch wenn einige Verantwortliche beim IWF der Ansicht sind, ihre Interventionen seien erfolgreich gewesen, herrschte doch weithin die Ansicht vor, man habe gravierende Fehler gemacht. Die Eigenart der Erholung zeigt dies deutlich. Praktisch jeder Abschwung kommt an ein Ende. Doch die Asienkrise war schwerer, als es notwendig gewesen wäre, die Erholung dauerte länger als nötig und die künftigen Wachstumsaussichten sind nicht so rosig, wie sie sein könnten.

Für die Wall Street ist eine Krise vorüber, sobald sich eine Trendwende bei den Finanzkennzahlen abzeichnet. Solange die Wechselkurse weiterhin nachgeben oder die Aktienkurse fallen, ist nicht klar, wann das Ende erreicht ist. Doch sobald sich der Boden gebildet hat, ist immerhin die Obergrenze der Verluste erreicht und das Schlimmste bekannt. Doch die Stabilisierung der Wechselkurse oder der Zinssätze allein lässt noch nicht auf eine wirtschaftliche Erholung schließen. Die Menschen ernähren sich nicht von Wechselkursen oder Zinssätzen. Arbeitnehmer sorgen sich um ihre Arbeitsplätze und ihre Löhne. Auch wenn die Arbeitslosigkeit und die Reallöhne ihren tiefsten Stand erreicht haben mögen, ist dies für den Arbeitnehmer, der weiterhin erwerbslos bleibt oder dessen Einkommen um ein Viertel gesunken ist, nicht genug. Eine echte Erholung liegt erst dann vor, wenn Arbeitnehmer an ihre Arbeitsplätze zurückkehren und die Löhne das Niveau vor der Krise erreichen. Heute liegen die Einkommen in den von der Krise betroffenen ostasiatischen

Ländern noch immer um zwanzig Prozent unter dem Niveau, das sie erreicht hätten, wenn ihre Volkswirtschaften im gleichen Tempo wie im zurückliegenden Jahrzehnt gewachsen wären. In Indonesien war der Output im Jahr 2000 immer noch 7,5 Prozent niedriger als 1997, und selbst Thailand, der Musterschüler des IWF, hatte sein Niveau vor der Krise noch nicht wieder erreicht, geschweige denn die Wachstumsverluste wettgemacht. Dies ist nicht das erste Mal, dass der IWF verfrüht seinen Sieg erklärt: Die Mexiko-Krise im Jahr 1995 wurde für überwunden erklärt, sobald das Land mit der Begleichung seiner Verbindlichkeiten bei den Banken und internationalen Kreditgebern begann; doch fünf Jahre nach der Krise näherten sich die Löhne der Arbeitnehmer gerade mal wieder ihrer Höhe vor der Krise an. Die bloße Tatsache, dass sich der IWF auf Finanzkennzahlen konzentriert und nicht auf Reallöhne, Arbeitslosenquote, Bruttoinlandsprodukt oder allgemeinere Messgrößen der Wohlfahrt, spricht für sich.

Die Frage, auf welche Weise sich die Konjunktur am besten wieder ankurbeln lässt, ist schwer zu beantworten, und die Antwort hängt eindeutig von der Ursache des Problems ab. Bei vielen Abschwüngen empfiehlt es sich, das keynesianische Standardrezept zu beherzigen: eine expansive Fiskal- und Geldpolitik. Die Probleme in Ostasien waren komplizierter, weil sie *zum Teil* finanzieller Natur waren - schwache Banken und überschuldete Firmen. Die sich verschärfende Rezession verschlimmerte diese Probleme. Not ist an sich kein Verdienst; Not als solche hilft der Wirtschaft nicht, und die Not, die der IWF durch seine Auflagenpolitik verursachte, welche die Rezession noch vertiefte, machte die Erholung noch schwieriger. *Manchmal,* etwa in Lateinamerika, Argentinien, Brasilien und zahlreichen weiteren Ländern während der siebziger Jahre, werden die Krisen durch verschwenderische Regierungen ausgelöst, die über ihre Verhältnisse leben, und in diesen Fällen muss der Staat seine Ausgaben senken oder die Steuern erhöhen - Entscheidungen, die wenigstens in politischer Hinsicht schmerzlich sind. Doch da Ostasien weder eine Politik des billigen Geldes betrieb noch verschwenderische öffentliche Sektoren hatte - die Inflation war konstant niedrig, und vor der Krise wurden Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet -, waren dies nicht die geeigneten Maßnahmen, um die Ostasienkrise zu bewältigen.

Die Fehler des Internationalen Währungsfonds werden vermutlich lange nachwirken. Seine Empfehlungen hörten sich oft so an, als brauchte die Volkswirtschaft lediglich ein gutes Abführmittel. Man muss die Schmerzen ertragen, je stärker die Schmerzen sind, umso kräftiger fällt das anschließende Wachstum aus. Nach der Theorie des IWF sollte ein Land, dem an seinen *langfristigen* Zukunftsaussichten gelegen ist - seiner wirtschaftlichen Verfassung in beispielsweise zwanzig Jahren -, kräftig schlucken und einen tiefen Abschwung durchstehen. Heute würden die Menschen zwar leiden, aber wenigstens ihren Kindern würde es besser gehen. Leider bestätigen die empirischen Daten die Theorie des IWF nicht. Eine Volkswirtschaft, die eine schwere Rezession durchmacht, mag, wenn sie sich erholt, schneller wachsen, aber sie holt die verlorene Zeit nicht mehr auf. Je tiefer die gegenwärtige Rezession ist, umso niedriger dürfte das Einkommen in zwanzig Jahren liegen. Anders als der IWF behauptet, wird es den Menschen wohl nicht besser gehen. Die Folgen einer Rezession sind noch sehr lange zu spüren. Dies hat eine wichtige Konsequenz: Je tiefer die aktuelle Rezession ist, umso niedriger ist nicht nur der gegenwärtige Output, sondern höchstwahrscheinlich auch der Output der kommenden Jahre. In gewisser Beziehung ist dies eine gute Nachricht, denn es bedeutet, dass die beste Medizin für die heutige Gesundheit der Volkswirtschaft zugleich die beste Medizin für die zukünftige Gesundheit der Volkswirtschaft ist. Daraus folgt, dass die Wirtschaftspolitik darauf ausgerichtet sein sollte, die Tiefe und Dauer jeder Konjunkturabschwächung zu minimieren. Leider war dies weder die Absicht noch die Folge der Empfehlungen des IWF.

Vergleicht man die Ereignisse in Malaysia und China, die sich den IWF-Programmen widersetzten, mit dem, was in den übrigen Ländern Ostasiens geschah, zeigen sich die negativen Effekte der IWF-Politik ganz deutlich. Malaysia wurde während der Krise von der internationalen Finanzwelt heftig kritisiert. Obgleich die öffentliche Selbstdarstellung und die Menschenrechtspolitik von Premierminister Mahathir Mohamad viel zu wünschen übrig lassen - man hat ihm vorgeworfen, homophob und antisemitisch zu sein -, waren viele seiner wirtschaftspolitischen Maßnahmen

erfolgreich.

Malaysia sträubte sich gegen das IWF-Programm, teils weil die Regierung sich keine Vorschriften von Ausländern machen lassen wollte, aber auch weil sie wenig Vertrauen in den IWF hatte. Gleich zu Beginn der Krise von 1997 erklärte der Chef des IWF, Michel Camdessus, öffentlich, die malaysischen Banken stünden finanziell auf sehr schwachen Füßen, ohne ihre Lage zuvor sorgfältig analysiert zu haben. Schon nach kurzer Zeit wurde ein gemeinsames Team von IWF und Weltbank entsandt, das das Bankensystem des Landes unter die Lupe nehmen sollte. Obgleich es einen hohen Prozentsatz an notleidenden Krediten gab (15%), hatte die malaysische Zentralbank strenge Vorschriften erlassen, die dazu führten, dass die Banken ausreichende Rückstellungen für diese Verlust bildeten. Zudem hatten Malaysias strenge Gesetze Banken vor dem Wechselkursrisiko geschützt (das Risiko, Kredite in Dollar aufzunehmen und Kredite in Ringgit zu vergeben), und sie hatten sogar die Auslandsverschuldung der Unternehmen, an die diese Banken Kredite vergaben, begrenzt (Vorsichtsmaßnahmen, die damals nicht zum Standardrepertoire des IWF gehörten).

Die gängige Methode, um die Stärke eines Bankensystems zu beurteilen, besteht darin, es in Simulationen Belastungstests auszusetzen und seine Reaktion unter verschiedenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu bewerten. Das malaysische Bankensystem schnitt recht gut ab. Nur wenige Bankensysteme können eine lang anhaltende Rezession oder eine Depression überstehen, und das malaysische machte da keine Ausnahme, obwohl es bemerkenswert widerstandsfähig war. Während eines meiner Aufenthalte in Malaysia erlebte ich das Unbehagen der Mitarbeiter des IWF, die den Bericht verfassten: Wie formulierte man ihn so, dass er nicht den Behauptungen des geschäftsführenden Direktors widersprach und doch mit den empirischen Daten übereinstimmte?

In Malaysia selbst wurde die Frage der angemessenen Reaktion heftig diskutiert. Finanzminister Anwar Ibrahim schlug »ein IWF-Programm ohne den IWF« vor, also die Erhöhung der Zinsen und die Verringerung der Staatsausgaben. Mahathir blieb skeptisch. Schließlich ließ er seinen Finanzminister fallen, warf ihn ins Gefängnis und benutzte die Gelegenheit für eine grundlegende

Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik.

Als sich die regionale Krise zu einer globalen Krise auswuchs und die internationalen Kapitalmärkte wie gelähmt waren, handelte Mahathir erneut. Im September 1998 band Malaysia die Landeswährung Ringgit an den Dollar an (zu einem festen Wechselkurs von 3,80 Ringgit je Dollar), senkte die Zinssätze und verfügte, dass sämtliche Ringgit im Ausland bis zum Monatsende zurückgeführt werden müssten. Die Regierung legte auch niedrige Höchstgrenzen für den Kapitaltransfer ins Ausland fest und verhängte eine zwölfmonatige Rückführungssperre für ausländisches Portfoliokapital. Diese Maßnahmen sollten nur vorübergehend in Kraft bleiben und deutlich machen, dass das Land langfristige Auslandsinvestitionen nicht ablehnte. Wer Geld in Malaysia investiert hatte und Gewinne erwirtschaftete, durfte diese ausführen. Am 7. September 1998 drängte der bekannte Volkswirt Paul Krugman in einer mittlerweile berühmten Kolumne im Magazin *Fortune* Mahathir dazu, Kapitalverkehrskontrollen einzuführen. Aber er gehörte zu einer Minderheit. Der Gouverneur der malaysischen Zentralbank, Ahmad Mohamed Don, und sein Stellvertreter, Fong Wenig Phak, traten zurück, angeblich, weil sie gegen die Kontrollen waren. Einige Volkswirte -die der Wall-Street-Firmen und des IWF - prophezeiten eine Katastrophe für den Fall, dass Kapitalverkehrskontrollen eingeführt würden, denn dies würde ausländische Investoren auf Jahre hinaus abschrecken. Sie erwarteten, dass die Auslandsinvestitionen drastisch zurückgehen, die Aktienkurse fallen und ein Schwarzmarkt für den Ringgit - samt den damit einhergehenden Verzerrungen - entstehen würde. Außerdem gaben sie zu bedenken, dass Kapitalverkehrskontrollen zwar *Kapitalzuflüsse* austrocknen würden, *Kapitalabflüsse* aber nicht verhindern könnten. Es käme so oder so zu einer Kapitalflucht. Experten sagten voraus, die Volkswirtschaft würde Schaden nehmen, das Wachstum käme zum Stillstand, die Kontrollen würden nie mehr aufgehoben und Malaysia schiebe seine ungelösten Probleme dadurch nur weiter vor sich her. Selbst Finanzminister Rubin, eigentlich ein Mann der leisen Töne, stimmte in das laute Konzert der Kritiker ein.

Das Ergebnis sah ganz anders aus. Mein Team bei der Weltbank arbeitete mit Malaysia zusammen, um die Kapital-

verkehrskontrollen in eine Ausfuhrsteuer umzuwandeln. Da schnelle Kapitalflüsse in ein Land oder aus einem Land heraus große Störungen hervorrufen können, erzeugen sie so genannte »große Externalitäten« - Effekte auf gewöhnliche Menschen, die nichts mit diesen Kapitalbewegungen zu tun haben. Solche Kapitalflüsse führen zu massiven gesamtwirtschaftlichen Störungen. Wirtschaftswissenschaftler gehen im Allgemeinen davon aus, dass marktgestützte Interventionen wie etwa Steuern effektiver sind und weniger negative Nebenwirkungen haben als direkte Kontrollen. Daher ermunterten wir bei der Weltbank Malaysia, direkte Kapitalverkehrskontrollen fallen zu lassen und eine Ausfuhrsteuer zu erheben. Außerdem konnte die Steuer allmählich gesenkt werden, so dass es nicht zu größeren Störungen käme, wenn die Interventionen schließlich aufgehoben würden.

Alles lief wie geplant. Ein Jahr nach Verhängung der Kapitalverkehrskontrollen strich Malaysia die Steuer wieder, wie es die Regierung versprochen hatte. Tatsächlich hatte das Land schon einmal vorübergehend Kapitalverkehrskontrollen eingeführt und sie wieder aufgehoben, als sich die Lage stabilisierte. Diese historische Erfahrung wurde von denjenigen ignoriert, die das Land so heftig kritisierten. Binnen eines Jahres sanierte Malaysia seine Banken und Unternehmen und widerlegte damit ein weiteres Mal seine Kritiker, die gesagt hatten, dass Staaten erst unter der heilsamen, von offenen Kapitalmärkten ausgeübten Disziplin ernsthafte Schritte zur Strukturbereinigung ergreifen würden. Tatsächlich hatte Malaysia viel größere Fortschritte gemacht als Thailand, das den Rezepten des IWF Folge geleistet hat. Im Rückblick zeigte sich, dass Malaysia sich aufgrund seiner Kapitalverkehrskontrollen schneller erholte, die Rezession milder verlief,[23] und die künftigen Wachstumsaussichten durch die vergleichsweise geringere Staatsverschuldung kaum belastet wurden. Aufgrund der Kapitalverkehrskontrollen konnte Malaysia seine Zinsen stärker senken, als es ansonsten möglich gewesen wäre; die niedrigeren Zinsen bedeuteten, dass weniger Firmen Konkurs machten, und daher war das Ausmaß der mit öffentlichen Geldern finanzierten *bail-outs* für Unternehmen und Finanzinstitute deutlich geringer. Die niedrigeren Zinssätze bedeuteten auch, dass es weniger fiskalpolitischer Impulse und damit einer

geringeren Kreditaufnahme durch die Regierung bedurfte, um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen. Heute steht Malaysia sehr viel besser da als jene Länder, die den Rat des IWF beherzigten. Die Kapitalverkehrskontrollen hatten offenkundig auch keine ausländischen Investoren abgeschreckt. Tatsächlich nahmen die Auslandsinvestitionen zu.[24] Da Investoren an gesamtwirtschaftlicher Stabilität liegt und da Malaysia diese Stabilität viel besser gewahrt hat als viele seiner Nachbarn, konnte es Investitionen anlocken.

China war das andere Land, das einen eigenständigen Kurs verfolgte. Es ist kein Zufall, dass die beiden großen Entwicklungsländer, die von den verheerenden Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise verschont blieben - Indien und China -, Kapitalverkehrskontrollen hatten. Während das Volkseinkommen in den Entwicklungsländern mit liberalisierten Märkten zurückging, wuchs es in Indien um über fünf Prozent und in China um annähernd acht Prozent. Dies ist umso bemerkenswerter, als sich in diesem Zeitraum das Wachstum der Weltwirtschaft insgesamt und des Welthandels im Besonderen abschwächte. China erreichte dies, indem es den Empfehlungen der herrschenden Volkswirtschaftslehre folgte. Dies waren keine von Hoover inspirierten IWF-Auflagen, sondern die von Volkswirten seit über fünfzig Jahren gelehrten Standardempfehlungen. Auf einen Konjunkturabschwung sollte man mit einer expansiven Wirtschaftspolitik reagieren. China ergriff die Gelegenheit, um kurzfristige Bedürfnisse mit langfristigen Wachstumszielen zu kombinieren. Das rasche Wachstum während des zurückliegenden Jahrzehnts, das im 21. Jahrhundert andauern sollte, schuf einen enormen Bedarf an Infrastruktur. Es gab vielfältige Gelegenheiten für öffentliche Investitionen mit hohen Renditen, einschließlich laufender Projekte, die beschleunigt wurden, und bereits geplante Projekte, die man wegen fehlender Mittel auf die lange Bank geschoben hatte. Die althergebrachten Heilmittel wirkten, und China verhinderte eine Abschwächung des Wachstums.

Bei ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungen bedachte die chinesische Regierung immer den Zusammenhang zwischen makroökonomischer Stabilität und Mikroökonomie. Sie wusste, dass sie mit der Restrukturierung des Unternehmens- und Finanz-

sektors fortfahren musste. Sie erkannte jedoch auch, dass es ihr im Falle einer konjunkturellen Abkühlung viel schwerer fallen würde, ihr Reformprogramm durchzuziehen. Bei einer Abschwächung der Konjunktur würden mehr Firmen in eine finanzielle Schieflage geraten, und mehr Kredite würden notleidend, wodurch das Bankensystem geschwächt würde. Auch die Arbeitslosigkeit würde steigen und die steigende Arbeitslosigkeit würde die sozialen Kosten für die Umstrukturierung der Staatsbetriebe in die Höhe treiben. Und China erkannte die Zusammenhänge zwischen Ökonomie und politischer und gesellschaftlicher Stabilität. Es hatte in seiner jüngeren Geschichte allzu oft die Folgen von politischer und sozialer Instabilität schmerzlich zu spüren bekommen und wollte dem in Zukunft vorbauen. Die chinesische Regierung berücksichtigte in jeder Hinsicht die *systemischen* Folgen ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen, Folgen, die der IWF bei seiner Politik in der Regel übersieht.

Dies soll nicht heißen, dass China aus dem Schneider ist. Die Neuordnung des Bankgewerbes und der Staatsunternehmen wird noch auf Jahre hinaus eine schwierige Bewährungsprobe bleiben. Aber dies sind Herausforderungen, die sich im Rahmen einer robusten Gesamtwirtschaft viel besser bewältigen lassen.

Obgleich sich die Ursachen entweder für das Auftreten einer Krise oder für eine rasche Erholung aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen kaum mit Gewissheit feststellen lassen, halte ich es für keinen Zufall, dass das einzige große ostasiatische Land, das sich der Krise entziehen konnte, China, einen politischen Kurs einschlug, der den IWF-Empfehlungen diametral zuwiderlief, und dass das Land mit der kürzesten Rezession, Malaysia, die IWF-Strategie ebenfalls ausdrücklich verwarf.

Südkorea und Thailand liefern weitere Kontraste. Nach einer kurzen Phase der politischen Unschlüssigkeit vom Juli bis Oktober 1997 hielt sich Thailand fast hundertprozentig an die Empfehlungen des IWF. Und dennoch befand es sich drei Jahre nach dem Beginn der Krise noch immer in einer Rezession, und sein Bruttoinlandsprodukt lag um etwa 2,3 Prozent unter dem Niveau vor der Krise. Die Umstrukturierung des Unternehmens-

sektors kam nicht voran, und fast vierzig Prozent aller Kredite waren notleidend.

Südkorea dagegen widersetzte sich den üblichen Forderungen des IWF, Banken zu schließen, und die koreanische Regierung hat ähnlich wie die Regierung Malaysias eine aktivere Rolle bei der Sanierung von Unternehmen gespielt. Zudem hat Südkorea den Wechselkurs seiner Währung niedrig gehalten und ihn nicht wieder anziehen lassen. Mit diesem Schritt wollte es scheinbar seine Währungsreserven wieder auffüllen, denn der Ankauf von Dollar für die Reserven drückte auf den Wert des Won. Tatsächlich aber hielt Südkorea den Wechselkurs niedrig, um seine Exporte zu stützen und die Importe zu begrenzen. Zudem folgte es nicht den Empfehlungen des IWF bezüglich der Neuordnung seiner *Industrie*. Der IWF tat so, als wüsste er mehr über die globale Chipindustrie als die Firmen, die Chips produzierten, und er riet Südkorea, schleunigst seinen Kapazitätsüberhang abzubauen. Das Land war so klug, sich über diesen Rat hinwegzusetzen. Als sich die Nachfrage nach Chips erholte, kam auch die Volkswirtschaft wieder in Schwung. Hätte man den Rat des IWF beherzigt, wäre der Aufschwung viel gedämpfter ausgefallen.

Die meisten Analytiker nehmen Indonesien aus, wenn sie den Erfolg der wirtschaftlichen Erholung beurteilen, einfach weil Indonesien von politischen Ereignissen und sozialen Wirren beherrscht wird. Wie wir gesehen haben, sind die politischen und sozialen Unruhen jedoch ihrerseits zu keinem geringen Teil auf die Auflagenpolitik des IWF zurückzuführen. Niemand wird je wissen, ob der Übergang in die Ära nach Suharto glatter hätte vonstatten gehen können, aber nur wenige werden bezweifeln, dass er turbulenter hätte verlaufen können.

Auswirkungen auf die Zukunft

Ungeachtet der vielen Härten hatte die Ostasienkrise auch heilsame Wirkungen. Die Länder Ostasiens werden zweifellos effizientere Systeme der Finanzaufsicht und insgesamt solidere Finanzinstitute entwickeln. Obgleich die südkoreanischen Unternehmen bereits ihre bemerkenswerte Wettbewerbsfähigkeit

auf dem Weltmarkt unter Beweis gestellt haben, wird Südkorea wohl mit einer noch wettbewerbsfähigeren Volkswirtschaft aus der Krise hervorgehen und einige der schlimmsten Erscheinungsformen von Korruption, wie etwa Nepotismus, eingedämmt haben.

Doch die gewählte Strategie der Krisenbewältigung - vor allem die Erhöhung der Zinssätze - wird vermutlich die unmittelbaren und wohl auch die langfristigen Wachstumsaussichten der Region erheblich beeinträchtigen. Die Hauptursache dafür entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Schwache Finanzinstitute ohne hinreichenden Ordnungsrahmen sind schlecht, weil sie zu einer schlechten Ressourcenallokation führen. Obgleich die ostasiatischen Banken keineswegs perfekt waren, haben sie die gewaltigen Kapitalflüsse in den zurückliegenden dreißig Jahren sehr produktiv verwendet - und so das Wachstum der Region gestützt. Während diejenigen, die in Ostasien auf »Reformen« drängten, die Fähigkeit des Finanzsystems zur effizienten Ressourcenallokation verbessern wollten, haben die wirtschaftspolitischen Vorgaben des IWF die *gesamtwirtschaftliche* Markteffizienz wohl eher vermindert.

Weltweit werden nur sehr wenige Neuinvestitionen durch neu aufgenommenes Eigenkapital (Emission von Unternehmensaktien) finanziert. Tatsächlich sind die USA, Großbritannien und Japan die einzigen Länder mit breit gestreutem Aktienbesitz, und sie alle haben leistungsfähige Rechtsordnungen und strenge Vorschriften zum Schutz von Aktionären. Die Entwicklung solcher Rechtsinstitutionen dauert lange, und nur wenigen Ländern ist dies bislang gelungen. In der Zwischenzeit sind Firmen rund um die Welt auf Fremdkapital angewiesen. Aber die Fremdfinanzierung ist immer mit Risiken behaftet. IWF-Strategien wie die Öffnung des Kapitalmarkts und die exorbitante Erhöhung der Zinssätze im Falle einer Krise machen die Aufnahme von Krediten sogar noch riskanter. Eine rationale Reaktion der Firmen besteht darin, weniger Fremdkapital aufzunehmen und sich selbst dazu zu zwingen, verstärkt auf Gewinnrücklagen zurückzugreifen. Daher sind die künftigen Wachstumschancen eingeschränkt, und das Kapital fließt nicht ungehindert zu den produktivsten Verwendungszwecken, wie es ansonsten der Fall wäre. Die IWF-Strategien führen somit zu einer

weniger effizienten Allokation von Ressourcen, insbesondere von Kapital, das in Entwicklungsländern die knappste Ressource ist. Der IWF berücksichtigt diese Beeinträchtigung nicht, weil seine Modelle die tatsächliche Funktionsweise von Kapitalmärkten einschließlich der Auswirkung unvollkommener Information auf die Kapitalmärkte nicht abbilden.

Auch wenn der IWF mittlerweile zugibt, dass er gravierende Fehler gemacht hat: Bei seinen fiskalpolitischen Empfehlungen, bei seinem Drängen auf eine rasche Neuordnung des Bankensektors in Indonesien und auf eine verfrühte Liberalisierung der Kapitalmärkte sowie bei seiner Unterschätzung interregionaler Wechselwirkungen, die dazu führen, dass ein Land seine Nachbarn mit in den Ruin reißt, bestreitet er weiterhin, irgendwelche währungspolitischen Fehler begangen zu haben. Und er hat auch nicht einmal den Versuch unternommen, zu erklären, weshalb seine Modelle den Ablauf der Ereignisse so schlecht vorhersagten. Der IWF hat sich nicht die Mühe gemacht, einen alternativen analytischen Bezugsrahmen zu entwickeln, was bedeutet, dass er in der nächsten Krise vermutlich wieder dieselben Fehler begeht.

Das *Ausmaß* des Versagens ist wenigstens teilweise durch pure Überheblichkeit zu erklären: Weder Fischer noch Summers, weder Rubin noch Camdessus, weder der IWF noch das US-Finanzministerium wollten auch nur in Erwägung ziehen, dass ihre wirtschaftspolitischen Empfehlungen fehlerhaft sein könnten, und statt den Mut zu haben, einen Fehler zuzugeben, hielten sie an ihren Positionen fest. Als der IWF schließlich niedrigere Zinssätze und statt einer kontraktiven eine expansive Fiskalpolitik in Ostasien befürwortete, erklärte er dies damit, die Zeit sei jetzt reif dafür. Ich würde behaupten, dass sein Kurswechsel zumindest teilweise auf Druck der Öffentlichkeit hin geschah.

Doch in Asien kursieren zahlreiche weitere Theorien, darunter auch eine Verschwörungstheorie (an die ich nicht glaube), nach der die Politik des IWF bewusst darauf abgezielt habe, Ostasien zu schwächen - die Weltregion, die in den vorangegangenen vierzig Jahren die höchsten Wachstumsraten verzeichnet hatte - oder zumindest das Einkommen der Wall-Street-Firmen und anderer Finanzzentren zu erhöhen. Man kann nachvollziehen, wie

dieser Gedanke entstanden ist: Zuerst forderte der IWF die Länder in Asien auf, ihre Märkte für kurzfristiges Spekulationskapital zu öffnen. Als die Länder dem nachkamen, strömten Gelder hinein, aber ebenso plötzlich wieder hinaus. Anschließend forderte der IWF Zinserhöhungen und einen strengen Sparkurs der öffentlichen Hand, und das Resultat war eine schwere Rezession. Als die Preise für Vermögenswerte einbrachen, drängte der IWF die Länder, ihre Firmenbeteiligungen, wenn nötig zu Schleuderpreisen, zu verkaufen. Er erklärte, die Unternehmen brauchten ein tüchtiges ausländisches Management (wobei er geflissentlich übersah, dass die Firmen in den zurückliegenden Jahrzehnten absolut beneidenswerte Wachstumsraten erzielt hatten, was wohl kaum mit einem schlechten Management in Einklang zu bringen ist), und dazu müssten die Firmen an Ausländer verkauft werden - ein bloßes ausländisches Management genüge nicht. Die Verkäufe übernahmen dieselben ausländischen Finanzinstitute, die ihr Kapital abgezogen und dadurch die Krise ausgelöst hatten. Diese Banken kassierten für den Verkauf oder die Zerschlagung der notleidenden Unternehmen saftige Provisionen, so wie sie zuvor satte Provisionen dafür eingestrichen hatten, dass sie ausländisches Kapital ins Land gebracht hatten. Mit der Zeit wurde der Zynismus sogar noch größer: Einige dieser amerikanischen und anderen ausländischen Finanzinstitute kümmerten sich nicht weiter um die Sanierung der Unternehmen, vielmehr behielten sie die Betriebe so lange, bis sich die Wirtschaft wieder erholte, und die Diskrepanz zwischen den Schleuderpreisen, zu denen sie eingekauft hatten, und den wieder normalisierten Verkaufspreisen sicherte ihnen ordentliche Gewinne.

Ich glaube, dass es eine einfachere Erklärung gibt - der IWF beteiligte sich nicht an einer Verschwörung, sondern vertrat die Interessen und die Ideologie der westlichen Finanzwelt. Geheimniskrämerische Verfahrensabläufe isolierten die Institution und ihre Politik vor jener intensiven Überprüfung, die sie vielleicht dazu gezwungen hätte, Modelle zu benutzen und eine Politik zu betreiben, die besser auf die Situation in Ostasien zugeschnitten wäre. Der IWF machte in Ostasien weitgehend die gleichen Fehler wie in anderen Entwicklungs- und Transformationsländern, deren gemeinsame Ursachen wir genauer

unter die Lupe nehmen werden.

Eine alternative Strategie

Meine Kritiker haben auf die Einwände, die ich gegen die Strategie von IWF und US-Finanzministerium erhebe, zu Recht mit der Frage reagiert, was ich getan hätte. Dieses Kapitel hat bereits auf eine grundlegende wirtschaftspolitische Strategie hingewiesen: Man sollte so weit wie möglich Vollbeschäftigung sichern. Um dieses Ziel zu erreichen, muss man eine expansive (oder zumindest keine kontraktive) Geld- und Fiskalpolitik betreiben, wobei der exakte Mix von dem jeweiligen Land abhängt. Ich bin wie der IWF der Auffassung, dass die Neuordnung des Finanzsektors - die Lösung der Probleme finanzschwacher Banken - eine wichtige Sache ist, aber ich wäre dabei völlig anders vorgegangen; mein oberstes Ziel wäre es gewesen, den Finanzstrom aufrechtzuerhalten und die laufende Schuldentilgung auszusetzen -eine Umschuldung zu erreichen, wie sie schließlich für Südkorea ausgehandelt wurde. Um den Finanzstrom aufrechtzuerhalten, bedürfte es wiederum größerer Anstrengungen bei der Umstrukturierung bestehender Institutionen. Ein Schlüsselelement für die Sanierung von Unternehmen wäre die Einführung einer speziellen Konkursvorschrift, die finanzielle Schieflagen infolge makroökonomischer Störungen, die weit über das Normale hinausgehen, schnell bereinigen soll. Das US-amerikanische Konkursgesetz enthält Bestimmungen, die eine relativ zügige Sanierung eines Unternehmens (statt seiner Liquidation) zulassen und die in ihrer Gesamtheit als »Chapter 11« bezeichnet werden. Durch makroökonomische Störungen ausgelöste Konkurse, wie in Ostasien, verlangen sogar noch eine schnellere Bereinigung - also eine Art » Super Chapter 11«.

Unabhängig von einer derartigen Konkurs Vorschrift bedurfte es jedenfalls massiver Eingriffe des Staates. Doch die Eingriffe des Staates hätten einer finanziellen Konsolidierung gedient - der Schaffung klarer Eigentumsverhältnisse bei Firmen, damit sie wieder Zugang zu den Kreditmärkten erhalten hätten, was sie in die Lage versetzt hätte, die Exportchancen, die sie dem

niedrigeren Wechselkurs verdankten, voll auszuschöpfen. Dies hätte den Anreiz für das Zerschlagen von Unternehmen beseitigt; und es hätte starke Impulse dafür geschaffen, notwendige Umstrukturierungsmaßnahmen auch wirklich vorzunehmen. Und die neuen Eigentümer und Manager hätten diese Umstrukturierung sehr viel sachkundiger durchführen können als internationale oder inländische Bürokraten, die noch nie einen Beschäftigten eines Unternehmens zu Gesicht bekommen haben. Für eine solche finanzielle Konsolidierung bedürfte es keiner riesigen *bail-outs.* Heute herrscht weitgehende Ernüchterung über die Strategie, drohende Forderungsausfälle von privaten Gläubigern durch Bereitstellung öffentlicher Kredite abzuwenden. Ich bin nicht sicher, ob meine Ideen erfolgreich gewesen wären, aber meines Erachtens steht außer Frage, dass die Erfolgschancen dieser Strategie sehr viel größer waren als die des IWF-Plans, dessen Scheitern zu hohen Kosten absehbar war.

Der IWF hat aus seinen Fehlern in Ostasien keine unmittelbaren Lehren gezogen. Er hat seine *bail-out-Strategie* mit geringfügigen Modifikationen weiterverfolgt. Nach den Misserfolgen in Russland, Brasilien und Argentinien ist deutlich geworden, dass er eine alternative Strategie braucht, und mittlerweile erhalten wenigstens einige der Schlüsselelemente des gerade beschriebenen Konzepts wachsenden Zuspruch. IWF und G-7-Staaten erklären einhellig, sie wollten den Konkursmöglichkeiten und Moratorien (kurzfristige Aussetzungen des Schuldendienstes) und sogar dem vorübergehenden Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen größere Beachtung schenken. Wir werden auf diese Reformen zurückkommen.

Die Asienkrise hat viele Veränderungen herbeigeführt, die den Ländern in Zukunft zugute kommen werden. Die Qualität der *corporate governance* und der Bilanzierungsrichtlinien hat sich verbessert - in einigen Fällen so sehr, dass die betreffenden Nationen heute an der Spitze der Schwellenländer stehen. Die neue Verfassung in Thailand verheißt eine Stärkung der Demokratie (einschließlich einer Norm, die das »aktive Informationsrecht« des Bürgers gewährleistet, das nicht einmal in den USA verfassungsrechtlich verbürgt ist und das ein Ausmaß an Transparenz garantiert, das weit über das der internationalen Finanzinstitutionen hinausgeht). Viele dieser Veränderungen

schaffen die Voraussetzungen für ein noch robusteres Wachstum in Zukunft.

Doch diese Gewinne werden durch einige wirkliche Verluste aufgewogen: Die Strategie des IWF zur Beilegung der Krise hat in den meisten Ländern einen Berg an privaten und öffentlichen Schulden hinterlassen. Und das hat einen bitteren Beigeschmack: Nicht nur die übermäßig hohe Verschuldung Südkoreas, sondern schon geringere Schuldenstände haben Firmen abgeschreckt, denn die astronomischen Zinssätze, die Tausende von Firmen in den Konkurs trieben, zeigten, dass schon eine geringe Verschuldung hoch riskant sein konnte. Daher sind Firmen in Zukunft stärker auf Selbstfinanzierung angewiesen. Die Kapitalmärkte werden weniger effizient funktionieren - ebenfalls eine Folge der ideologisch geprägten Strategie des IWF zur Steigerung der Markteffizienz. Und was noch wichtiger ist: Der Lebensstandard wird langsamer steigen.

Die wirtschaftspolitische Strategie des IWF in Ostasien erzeugte eben jene negativen Resultate, derentwegen die Globalisierung angegriffen wird. Das Versagen der internationalen Institutionen in armen Entwicklungsländern hat eine lange Geschichte; aber diese Misserfolge machten keine Schlagzeilen. Die Ostasienkrise führte den Menschen in den Industrieländern etwas von der Unzufriedenheit, die die Menschen in der Dritten Welt schon seit langem empfinden, deutlich vor Augen. Die Ereignisse in Russland in den neunziger Jahren verdeutlichen auf noch eindringlichere Weise, weshalb diese Unzufriedenheit mit multilateralen Institutionen wie dem IWF so weit verbreitet ist und warum sie dringend reformiert werden sollten.

KAPITEL 5

Wer hat Russland zugrunde gerichtet?

Mit dem Fall der Berliner Mauer Ende 1989 begann eine der bedeutendsten wirtschaftlichen Transformationen aller Zeiten. Es war das zweite kühne wirtschaftliche und soziale Experiment des 20. Jahrhunderts.[25] Das erste war der kommunistische Systemwechsel siebzig Jahre zuvor gewesen. Im Lauf der Jahre zeigte sich immer deutlicher, dass dieses erste Experiment gescheitert war. Als Folge der Revolution von 1917 und der sowjetischen Vormachtstellung in einem großen Teil Europas nach dem Zweiten Weltkrieg verwirkten etwa acht Prozent der Weltbevölkerung, die unter dem kommunistischen Sowjetsystem lebten, sowohl politische Freiheit als auch wirtschaftlichen Wohlstand.[26] Der zweite ökonomische Systemübergang in Russland sowie in Ost- und Südosteuropa ist keineswegs abgeschlossen, aber so viel steht fest: Er ist in Russland weit hinter den Versprechungen beziehungsweise Hoffnungen der Befürworter der Marktwirtschaft zurückgeblieben. Für die meisten Menschen, die in den Nachfolgestaaten der einstigen Sowjetunion leben, sind die Existenzbedingungen im Kapitalismus noch schlechter, als es die altkommunistischen Kader vorhersagten. Und die Zukunftsaussichten sind düster. Die Mittelschicht wurde zerstört, ein System von Nepotismus und Mafia-Kapitalismus geschaffen, und die einzige Errungenschaft, die Errichtung einer Demokratie mit effektiven Freiheitsrechten wie etwa Pressefreiheit, steht auf überaus tönernen Füßen, wie man insbesondere daran ersieht, dass vormals unabhängige Fernsehsender nacheinander geschlossen werden. Auch wenn die Entscheidungsträger in Russland erheblichen Anteil an den Ereignissen haben, trifft die westlichen Berater, allen voran die aus den Vereinigten

Staaten und des IWF, die schon bald zur Stelle waren, um das Evangelium der Marktwirtschaft zu predigen, eine Mitschuld. Zumindest unterstützten sie den Kurs der Regierenden in Russland und vielen anderen Volkswirtschaften; sie verkündeten eine neue Religion - die reine marktwirtschaftliche Lehre -, die die alte Religion - den Marxismus -, die sich als so mangelhaft erwiesen hatte, ablösen sollte.

Russland ist eine Tragödie ohne Ende. Nur wenige sahen den unvermittelten Zerfall der Sowjetunion vorher, und nur wenige rechneten mit dem plötzlichen Rücktritt Jelzins. Putin war - und bleibt - eine rätselhafte Figur. Einige glauben, die Oligarchie und damit die schlimmsten Auswüchse der Jelzin-Jahre seien nun endgültig vorüber; andere sind der Meinung, dass lediglich einige der Oligarchen in Ungnade fielen. Einige sehen in der Produktionssteigerung seit der Krise von 1998 den Beginn einer Renaissance, die zur Wiedererstehung einer Mittelschicht führen werde; andere meinen, es werde Jahre dauern, um auch nur die Verluste der letzten zehn Jahre aufzuholen. So viel ist klar: Die Einkommen sind heute deutlich niedriger als vor zehn Jahren, und die Armut ist viel größer. Die Pessimisten sehen eine Atommacht, die von politischer und sozialer Instabilität bedroht ist. Die Optimisten (!) sehen ein halb autoritäres Regime, das die innere Ordnung gewährleistet, aber um den Preis des Verlusts demokratischer Freiheiten.

Russland erlebte nach 1998 aufgrund des hohen Erdölpreises und der Abwertung, gegen die sich der IWF so lange gesperrt hatte, einen Wachstumsschub. Doch als der Erdölpreis zurückging und die Früchte der Abwertung eingefahren waren, ging auch das Wachstum zurück. Heute sind die wirtschaftlichen Aussichten etwas weniger düster als zur Zeit der Krise von 1998, aber sie sind weiterhin ungewiss. Der Staat kam schon kaum über die Runden, als der Preis für Erdöl - das wichtigste Exportprodukt Russlands - hoch war. Wenn der Ölpreis sinkt, wie es gegenwärtig den Anschein hat, könnte das Land in schwere Turbulenzen geraten. Die Aussichten für die Zukunft sind also bestenfalls trüb.

Da verwundert es nicht, dass die Diskussion über die Frage, wer Russland zugrunde gerichtet hat, eine so große Resonanz findet. Auf einer Ebene ist die Frage eindeutig fehl am Platz. In den Vereinigten Staaten weckt sie Erinnerungen an die Debatte

vor fünfzig Jahren über die Frage, wer China zugrunde richtete, als die Kommunisten die Herrschaft in dem Land übernahmen. Aber Amerika konnte 1949 gar nicht Chinas Niedergang herbeiführen, so wenig wie Amerika fünfzig Jahre später Russland in den Ruin treiben konnte. In keinem der beiden Fälle hatten die USA oder die westeuropäischen Länder einen bestimmenden Einfluss auf die politische und soziale Entwicklung. Zugleich ist klar, dass ir-gendetwas schief gelaufen ist, nicht nur in Russland, sondern in den meisten der über zwanzig Staaten, die aus dem einstigen Sowjetimperium hervorgegangen sind.

Der IWF und andere führende westliche Institutionen behaupten, dass alles viel schlimmer gekommen wäre, wenn sie Russland nicht mit Rat und Tat zur Seite gestanden hätten. Wir hatten damals - und wir haben heute - keine Kristallkugel, die uns sagte, was geschehen wäre, wenn eine andere Politik verfolgt worden wäre. Wir haben keine Möglichkeit, ein kontrolliertes Experiment durchzuführen, indem wir uns zeitlich zurückversetzen und eine andere Strategie ausprobieren. Wir können nicht *mit Gewissheit* sagen, was hätte sein können.

Wir wissen jedoch, dass gewisse politische und wirtschaftliche Entscheidungen getroffen wurden, und wir wissen, dass die Ergebnisse verheerend waren. In einigen Fällen ist der Zusammenhang zwischen den politischen Maßnahmen und den Konsequenzen leicht zu ersehen: Der IWF befürchtete, dass eine Abwertung des Rubel eine Inflationsspirale auslösen würde. Die beharrliche Forderung des IWF, Russland solle die Überbewertung seiner Währung aufrechterhalten, und seine Stützungskredite in Höhe von mehreren Milliarden Dollar zu eben diesem Zweck führten letztlich zum Zusammenbruch der Wirtschaft. (Als der Rubel 1998 endlich abgewertet wurde, schnellte die Inflation nicht in die Höhe, wie der IWF befürchtet hatte, und die Wirtschaft verzeichnete ihre ersten nennenswerten Wachstumsraten.) In anderen Fällen sind die Zusammenhänge komplizierter. Doch die Erfahrungen der wenigen Länder, die bei ihrer marktwirtschaftlichen Systemumstellung eine andere Politik verfolgten, können uns als Leitfaden durchs Labyrinth der Ungewissheit dienen. Es ist von größter Wichtigkeit, dass sich die Öffentlichkeit eine sachlich wohl fundierte Meinung über die IWF-Politik in Russland, ihre Motive und die Ursachen ihres Scheiterns bildet.

Diejenigen, die Gelegenheit hatten, aus erster Hand mitzuerleben, wie die Entscheidungen getroffen wurden und welche Konsequenzen sie hatten, tragen eine besondere Verantwortung dafür, ihre Deutungen relevanter Ereignisse öffentlich darzulegen.

Es gibt einen zweiten Grund für eine Neubewertung. Heute, über zwölf Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer, ist der Prozess der Transformation keineswegs abgeschlossen. Es wird ein langer, mühseliger Kampf bleiben, und viele Probleme, wenn nicht gar die meisten, die noch vor ein paar Jahren gelöst zu sein schienen, werden neu betrachtet werden müssen. Nur wenn wir die Fehler der Vergangenheit verstehen, können wir hoffen, eine Politik zu konzipieren, die in Zukunft erfolgversprechend ist.

Die Urheber der Revolution von 1917 wussten, dass es um mehr ging als nur ein neues Wirtschaftssystem: Es ging um einen grundlegenden Umbau der Gesellschaft. Auch der Übergang vom Kommunismus zur Marktwirtschaft ist mehr als nur ein wirtschaftliches Experiment. Er geht mit der Transformation von Gesellschaften und sozialen wie politischen Strukturen einher: Die kläglichen Ergebnisse der wirtschaftlichen Transformationsprozesse sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass die zentrale Bedeutung dieser anderen Komponenten nicht angemessen gewürdigt wurde.

Die Urheber der ersten Revolution wussten, wie schwierig die Aufgabe des Systemwechsels war, und die Revolutionäre glaubten, dieser könne nicht auf demokratischem Wege bewerkstelligt werden; er müsse vielmehr durch die »Diktatur des Proletariats« erreicht werden. Einige der Protagonisten der zweiten Revolution in den neunziger Jahren glaubten zunächst, dass die Russen, befreit von den Fesseln des Kommunismus, rasch die Vorteile des Marktes erkennen würden. Doch einige der marktwirtschaftlichen Reformer in Russland (sowie ihre westlichen Unterstützer und Berater) hatten sehr wenig Vertrauen oder Interesse an der Demokratie; sie befürchteten, dass das russische Volk, wenn es frei wählen könnte, sich nicht für das »richtige« (das heißt *ihr)* ökonomische Modell entscheiden würde. Als in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion in einem Land nach dem anderen die Früchte dieser »marktwirtschaftlichen Reform« ausblieben, holten sich die radikalen Befürworter der Marktwirtschaft in demokratischen Wahlen eine Abfuhr, und

sozialdemokratische Parteien oder »reformierte« kommunistische Parteien, in denen vielfach frühere Kommunisten das Sagen hatten, gelangten an die Macht. Es ist nicht verwunderlich, dass die marktwirtschaftlichen Reformer in ähnlicher Weise agierten wie die früheren Kommunisten: In Russland fühlte sich Präsident Jelzin, der über eine sehr viel größere Machtfülle gebot als all seine Amtskollegen in westlichen Demokratien, dazu ermutigt, die demokratisch gewählte Duma (das Parlament) zu umgehen und marktwirtschaftliche Reformen per Dekret durchzusetzen. Es ist, als würden die marktwirtschaftlichen Bolschewiken, die einheimischen »Rechtgläubigen«, und die westlichen Experten und Prediger der neuen Wirtschaftsreligion, die in die postsozialistischen Länder drängten, eine milde Version der Leninschen Methoden benutzen, um den Übergang in die postkommunistische, »demokratische« Ära zu vollziehen.

Herausforderungen und Chancen der Transformation

Als die Transformation in den neunziger Jahren in Angriff genommen wurde, barg sie sowohl große Herausforderungen als auch große Chancen. Selten zuvor hatte sich ein Land bewusst vorgenommen, ein System, in dem der Staat die Wirtschaft in all ihren Verästelungen kontrollierte, durch ein System abzulösen, in dem alle Entscheidungen auf Märkten getroffen wurden. Die Volksrepublik China hat ihre marktwirtschaftliche Transformation Ende der siebziger Jahre eingeleitet und ist noch immer weit von einer vollgültigen Marktwirtschaft entfernt. Eines der erfolgreichsten Beispiele des gelungenen Übergangs ist Taiwan, das 160 Kilometer vor der Küste Chinas liegt. Taiwan war seit dem Ende des 19. Jahrhunderts eine japanische Kolonie gewesen. Nach der Revolution in China im Jahr 1949 wurde die Insel zum Zufluchtsort der alten nationalistischen Führungskader; von dort aus forderten sie Souveränität über das gesamte Festland und behielten den Namen »Republik China« bei. Sie verstaatlichten das Land und verteilten es neu, gründeten eine Reihe größerer Wirtschaftszweige und privatisierten diese dann teilweise; sie schufen, ganz allgemein, eine dynamische Marktwirtschaft. Nach

1945 begannen viele Länder, einschließlich der Vereinigten Staaten, sich von einer Kriegswirtschaft auf eine Wirtschaft für Friedenszeiten umzustellen. Damals fürchteten viele Volkswirte und andere Experten, die Demobilisierung werde eine schwere Rezession auslösen, denn diese zog nicht nur eine Veränderung in der *Art und Weise,* wie Entscheidungen getroffen wurden, nach sich (das System der Kommandowirtschaft, in dem die Kriegsregierungen die grundsätzlichen Produktions-entscheidungen trafen, wurde durch die privatwirtschaftliche Steuerung der Produktion abgelöst), sondern auch eine gewaltige Umschichtung von Ressourcen in der Güterproduktion, etwa von Panzern auf Autos. Doch im Jahr 1947, dem zweiten vollständigen Nachkriegsjahr, war die Produktion in den USA um 9,6 Prozent höher als 1944, dem letzten vollständigen Kriegsjahr. Im letzten Kriegsjahr wurden 37 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (1945) für die Rüstung aufgewendet. Nach dem Krieg sank diese Zahl rasch auf 7,4 Prozent (1947).

Es gab jedoch einen wichtigen Unterschied zwischen dem Übergang von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft und dem vom Kommunismus zur Marktwirtschaft, wie ich später ausführlich darlegen werde: In den Vereinigten Staaten waren bereits vor dem Zweiten Weltkrieg die grundlegenden marktwirtschaftlichen Institutionen vorhanden, auch wenn viele davon während des Kriegs aufgehoben und durch ein »System staatlicher Lenkung und Kontrolle« ersetzt wurden. Dagegen musste Russland *sowohl* seine Ressourcen umschichten *als auch* marktwirtschaftliche Institutionen von Grund auf neu aufbauen.

Doch sowohl Taiwan als auch China waren mit ähnlichen Problemen wie die Transformationsländer konfrontiert. Beide mussten ihre Gesellschaften grundlegend umgestalten und Institutionen aufbauen, die das Fundament der Marktwirtschaft bilden. Und beide erzielten dabei eindrucksvolle Erfolge. Statt einer langwierigen Rezession in der Übergangsphase, verzeichneten sie fast zweistellige Wachstumsraten. Die radikalen Wirtschaftsreformer, die Russland und viele andere Länder bei der Systemumstellung berieten, schenkten diesen Erfahrungen und den Lehren, die man daraus ziehen konnte, kaum Beachtung. Dies lag nicht etwa daran, dass sie geglaubt hätten, diese Lehren seien in Anbetracht der russischen Geschichte (oder der Geschichte der

anderen Transformationsländer) irrelevant. Vielmehr ignorierten sie aus einem einfachen Grund den Rat russischer Experten auf den Gebieten Geschichte, Wirtschaft und Gesellschaft: Sie glaubten, dass die bevorstehende *marktwirtschaftliche Revolution* das gesamte Wissen der Geschichtswissenschaft, der Soziologie und anderer Disziplinen zu Makulatur erklären würde. Die marktwirtschaftlichen Fundamentalisten predigten die reine Volkswirtschaftstheorie der Lehrbücher - ein grob vereinfachtes Modell der Marktwirtschaft, das der Dynamik des Wandels kaum Beachtung schenkte.

Betrachten wir die Probleme, vor denen Russland (und andere Länder) 1989 stand. Es gab in Russland Institutionen, die ähnliche Namen trugen wie die Institutionen im Westen, aber sie erfüllten nicht dieselben Funktionen. So gab es in Russland etwa »Banken«, und diese Banken sammelten Ersparnisse ein; aber sie entschieden nicht darüber, wer Kredite bekam, und sie waren auch nicht dafür zuständig, die Kredite zu überwachen und ihre Rückzahlung sicherzustellen. Vielmehr stellten sie schlicht die »Mittel« bereit, die ihnen von der zentralen staatlichen Planungsbehörde vorgeschrieben wurden. In Russland kannte man auch »Unternehmen«, die Güter erzeugten, aber diese Unternehmen trafen keine Entscheidungen: Sie produzierten das, was ihnen vorgeschrieben wurde, mit Produktionsfaktoren (Rohstoffe, Arbeit, Maschinen), die sie zugeteilt bekamen. Der Schwerpunkt unternehmerischer Tätigkeit lag darin, die durch die zentrale Planung verursachten Probleme durch Improvisation zu meistern: Die Behörde legte Produktionsquoten für die Firmen fest, ohne notwendigerweise die benötigten Produktionsfaktoren bereitzustellen, in manchen Fällen teilte sie jedoch auch mehr zu als nötig. Um ihre Quoten zu erfüllen, begannen die Manager nun mit Tauschgeschäften untereinander, und sie verschafften sich dabei zusätzlich zu ihrem offiziellen Gehalt weitere Vergünstigungen. Diese Aktivitäten - die immer notwendig gewesen waren, um das sowjetische System auch nur funktionstüchtig zu halten - führten zu jener Korruption, die im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation Russlands immer mehr um sich greifen sollte.[27] Die Umgehung beziehungsweise der offene Bruch der geltenden Gesetze wurde zu einer festen Gewohnheit und kündigte bereits jenen Verfall der »Rechtsstaatlichkeit« an, der den Übergang

kennzeichnen sollte.

Wie in einer Marktwirtschaft gab es auch im sowjetischen System Preise, aber diese Preise wurden vom Staat, nicht vom Markt festgelegt. Einige Preise, etwa die gewisser Notwendigkeitsgüter, hielt man künstlich niedrig - so dass selbst diejenigen, die am unteren Ende der Einkommensverteilung standen, nicht in die Armut absanken. Auch die Energie- und Grundstoffpreise wurden künstlich niedrig gehalten - was sich Russland nur wegen seiner üppigen Rohstoffvorkommen leisten konnte.

Überholte Lehrbücher der Volkswirtschaftslehre erwecken oft den Eindruck, als basiere die Marktwirtschaft auf drei wesentlichen Elementen, den drei »P«: Preisen, Privateigentum und Profiten. Zusammen mit dem Wettbewerb sollten sie die Anreize bereitstellen, die ökonomischen Entscheidungsprozesse koordinieren und dafür sorgen, dass die Firmen das produzieren, was die Individuen so preisgünstig wie möglich beziehen möchten. Doch man weiß schon seit langem um die Bedeutung von Institutionen: Am wichtigsten ist ein geeigneter Rechts- und Aufsichtsrahmen, um sicherzustellen, dass Verträge eingehalten und wirtschaftliche Streitigkeiten ordentlich beigelegt werden, dass ein geordnetes Konkursverfahren eingeleitet wird, wenn Kreditnehmer ihre Schulden nicht begleichen, dass ein funktionsfähiger Wettbewerb aufrechterhalten wird und dass Banken Geld jederzeit an die Anleger zurückzahlen können. Dieser Rahmen aus Rechtsvorschriften und Aufsichtsstrukturen trägt dazu bei, dass die Wertpapiermärkte relativ effizient funktionieren und dass weder Manager die Aktionäre noch Mehrheitsaktionäre Minderheitsaktionäre übervorteilen. In den Staaten mit entwickelten Marktwirtschaften sind die Rechts- und Aufsichtsstrukturen im Laufe von anderthalb Jahrhunderten als Reaktion auf Probleme aufgebaut worden, die in einem entfesselten Kapitalismus auftraten. Nach gravierenden Bankzusammenbrüchen wurde der Bankensektor staatlich reguliert; und nach mehreren spektakulären Betrugsfällen, die unbesonnenen Anlegern schweren Schaden zufügten, gründete man eine Börsenaufsichtsbehörde. Länder, die eine Marktwirtschaft aufbauen wollten, mussten diese Katastrophen nicht am eigenen Leib erleben: Sie konnten von den Erfahrungen anderer lernen. Doch auch wenn die marktwirtschaftlichen Reformer diese

institutionelle Infrastruktur beiläufig erwähnt haben mögen, schenkten sie ihr keine große Beachtung. Sie wollten den Kapitalismus im Eiltempo einführen, eine Markt- wirtschaft ohne die grundlegenden Institutionen und Institutionen ohne die grundlegende institutionelle Infrastruktur aufbauen. Bevor man eine Börse gründet, muss man einen geeigneten rechtlichen Ordnungsrahmen dafür schaffen. Neue Firmen müssen in der Lage sein, sich neues Kapital zu beschaffen, und dazu sind »echte« Banken erforderlich, nicht jene Pseudo-Banken, die das alte Regime kennzeichneten, oder Banken, die nur dem Staat Geld leihen. Ein effizientes Bankensystem, das diesen Namen verdient, braucht einen Rahmen verbindlicher Rechtsvorschriften. Neue Firmen müssen Grundstücke erwerben dürfen, und hierzu bedarf es eines Grundstücksmarkts und zuverlässiger Grundbücher.

In ähnlicher Weise erhielten die Bauern in der sowjetischen Ära Saatgut und Dünger, die sie brauchten. Sie mussten sich über die Beschaffung dieser und anderer Produktionsfaktoren (wie etwa Traktoren) und die Vermarktung ihrer Produkte keine Gedanken machen. In dem marktwirtschaftlichen System mussten Input- und Outputmärkte geschaffen werden, und dazu bedurfte es neuer Unternehmungen. Auch soziale Institutionen sind von Belang. Das alte sowjetische System kannte keine Arbeitslosigkeit, und daher brauchte man auch keine Arbeitslosenversicherung. Arbeiter wurden in der Regel während ihres gesamten Berufslebens von derselben Firma beschäftigt, und diese Firma stellte ihren Mitarbeitern in der Regel Werkswohnungen zur Verfügung und sicherte ihre Altersversorgung. In Russland hätte sich nach 1989 nur dann ein Arbeitsmarkt herausbilden können, wenn die Arbeitnehmer von einem Betrieb zum anderen hätten wechseln können. Doch wenn sie keine Wohnungen bekommen konnten, war diese Mobilität praktisch unmöglich. Daher bedurfte es eines Wohnungsmarktes. Arbeitergeber mit einem Funken an sozialem Verantwortungsgefühl entlassen nur widerwillig Arbeitnehmer, wenn diese keinerlei soziale Absicherung haben. Daher konnte es ohne ein soziales Sicherheitsnetz zu keiner echten »Strukturbereinigung« kommen. Leider gab es im neuen Russland von 1989 weder einen Wohnungsmarkt noch ein nennenswertes soziales Sicherheitsnetz.

Die Herausforderungen, vor denen die Transformationsländer

der ehemaligen Sowjetunion und des früheren kommunistischen Ostblocks standen, waren beängstigend: Sie mussten vom verzerrten Preissystem in der kommunistischen Planwirtschaft auf ein Marktpreissystem umstellen; sie mussten Märkte und die institutionelle Infrastruktur für diese Märkte schaffen; sie mussten das gesamte Staatseigentum privatisieren. Sie mussten eine neue Art von unternehmerischer Kompetenz entwickeln - eine, die nicht mehr nur in der Umgehung staatlicher Regeln und Gesetze glänzte - und neue Firmen gründen, die die bislang so ineffizient genutzten Ressourcen wirtschaftlicher einsetzten.

Diese Volkswirtschaften standen vor schweren Entscheidungen - und es gab erbitterte Debatten darüber, welche Entscheidungen man treffen sollte. Am umstrittensten war dabei das Tempo der Reformen: Einige Experten befürchteten, dass es zu einem Rückfall in den Kommunismus käme, wenn die Liberalisierung nicht zügig vorangetrieben würde, um eine große Gruppe von Menschen mit einem ureigenen Interesse am Kapitalismus zu schaffen. Andere wiederum befürchteten, die Reformen würden in einer Katastrophe münden - durch politische Korruption verschärfte Wirtschaftskrisen -, die eine Gegenreaktion seitens der extremen Linken oder Rechten heraufbeschwören würde. Die Anhänger der erstgenannten Position wurden »Schocktherapeuten« genannt, die Befürworter des letztgenannten Standpunkts »sanfte Reformer«.

Die Ansichten der nachdrücklich vom US-Finanzministerium und vom IWF unterstützten Schocktherapeuten setzten sich in den meisten Ländern durch. Die sanften Reformer dagegen waren der Ansicht, die Umstellung auf ein marktwirtschaftliches System lasse sich besser bewältigen, wenn man allmählich und der Reihe nach vorginge. Man brauchte keine vollkommenen Institutionen, aber, um nur ein Beispiel zu nennen, wenn man ein Monopol privatisierte, bevor ein funktionsfähiger Wettbewerb herrschte oder eine Aufsichtsbehörde eingerichtet war, würde man womöglich ein staatliches Monopol nur durch ein privates Monopol ersetzen, das den Verbraucher vielleicht noch schamloser ausbeutete. Zehn Jahre später wird die Strategie des sanften Wandels endlich allgemein anerkannt: Die Schildkröten haben die Hasen überholt. Die Kritik der sanften Reformer an der Schocktherapie sagte nicht nur ihr Scheitern treffend voraus,

sondern brachte auch die Gründe dafür auf den Punkt. Sie unterschätzten lediglich das Ausmaß der Katastrophe.

Doch der Systemwechsel war nicht nur mit Gefahren, sondern auch mit Chancen verbunden. Russland war ein reiches Land. Auch wenn die Russen nach 75 Jahren Kommunismus keinen blassen Schimmer von der Marktwirtschaft hatten, besaßen sie doch einen hohen Bildungsstand, besonders in technischen Disziplinen, die für die New Economy so wichtig sind. Schließlich war Russland das erste Land, das einen Menschen ins Weltall befördert hatte.

Das Versagen des Kommunismus ließ sich mit wohl fundierten wirtschaftstheoretischen Erkenntnissen erklären: Eine zentrale Planung musste einfach deshalb scheitern, weil keine Behörde sämtliche relevanten Informationen sammeln und auswerten kann, die für ein effizientes Funktionieren der Volkswirtschaft benötigt werden. Ohne Privateigentum und private Gewinne fehlte es an Anreizen - insbesondere für Führungskräfte und Unternehmer. Die Handelsbeschränkungen bewirkten zusammen mit den gigantischen Subventionen und den willkürlich festgesetzten Preisen, dass das System voller Verzerrungen steckte.

Daraus folgte, dass die Ersetzung der zentralen Planung durch ein dezentrales Marktsystem, die Ersetzung des öffentlichen Eigentums durch Privateigentum und die Beseitigung oder zumindest Verringerung der Verzerrungen durch die Liberalisierung des Handels zu einem Wachstumsschub führen sollte. Die Senkung der Militärausgaben, die einen Großteil des Bruttoinlandspro-dukts der Sowjetunion verschlungen hatten (fünfmal mehr als in der Ära nach dem Kalten Krieg), lieferte noch mehr Spielraum für Steigerungen des Lebensstandards.

Chronik der »Reform«

Stattdessen sank der Lebensstandard in Russland und vielen anderen osteuropäischen Transformationsländern. Die ersten Fehler wurden gleich zu Beginn des Umstellungsprozesses gemacht.

Vor lauter marktwirtschaftlichem Überschwang wurden die meisten Preise 1992. über Nacht freigegeben; dies löste eine

Inflation aus, die die Ersparnisse vernichtete und das Problem der makroökonomischen Stabilität ganz oben auf die Tagesordnung setzte. Allen war klar, dass bei einer Hyperinflation (einer zweistelligen monatlichen Inflationsrate) der Erfolg der Transformation stark gefährdet war. Daher erforderte die erste schocktherapeutische Maßnahme - die sofortige Freigabe der Preise - eine zweite schocktherapeutische Intervention zur Eindämmung der Inflation. Hierzu bedurfte es einer restriktiven Geldpolitik, also wurden die Zinssätze heraufgesetzt.

Die meisten Preise wurden vollständig freigegeben, einige der wichtigsten Preise (die für Bodenschätze) dagegen niedrig gehalten. Angesichts der jüngst proklamierten »Marktwirtschaft« kam dies einer offenen Einladung gleich: Wer etwa Erdöl kaufen und in den Westen weiterverkaufen könnte, würde Millionen oder gar Milliarden von Dollar verdienen. Und so kam es. Statt es durch Gründung neuer Firmen zu Wohlstand zu bringen, bereicherte sich so mancher an einer neuen Variante altkommunistischen Unternehmertums, wobei eine verfehlte Politik der Regierung ausgenutzt wurde. Und dieses *»Rent Seehing«*-Verhalten sollte die Grundlage für die Behauptung der Reformer bilden, die Reformen seien nicht zu schnell, sondern zu langsam umgesetzt worden. Hätte man doch nur alle Preise sofort freigegeben! Dieses Argument hat vieles für sich, aber es taugt nicht zur Rechtfertigung der radikalen Reformen. Politische Prozesse lassen Technokraten niemals freie Hand, und dies aus gutem Grund: Wie wir sahen, haben die Technokraten des IWF oft wichtige wirtschaftliche, soziale und politische Belange übersehen. Eine Reform ist selbst in gut funktionierenden politischen und wirtschaftlichen Systemen immer eine »unangenehme« Sache. Selbst wenn es sinnvoll war, auf eine sofortige Liberalisierung zu drängen, lautet die wichtigere Frage: Wie hätte man die Liberalisierung angehen sollen, *wenn* man wichtige Sektoren, wie die Energiepreise, *nicht* schnell liberalisieren konnte?

Liberalisierung und Stabilisierung waren zwei Eckpfeiler der radikalen Reformstrategie des IWF. Zügige Privatisierung war der dritte. Aber die ersten beiden Eckpfeiler standen dem dritten im Weg. Die anfängliche hohe Inflation hatte die Ersparnisse der meisten Russen vernichtet, so dass es im Land nur wenige

Menschen gab, die das Geld hatten, um die zu privatisierenden Unternehmen zu kaufen. Selbst wenn sie es sich hätten leisten können, die Unternehmen zu kaufen, wäre deren Sanierung aufgrund der hohen Zinsen und des Mangels an Finanzinstituten, die Kapital bereitstellten, schwierig gewesen.

Die Privatisierung sollte der erste Schritt im Prozess der Umstrukturierung der Volkswirtschaft sein. Nicht nur die Eigentumsverhältnisse mussten sich ändern, sondern auch das Management; und die Produktion musste neu ausgerichtet werden -weg von planwirtschaftlichen Vorgaben, hin zu den Wünschen der Verbraucher. Natürlich würde dieser Strukturwandel neue Investitionen und in vielen Fällen Stellenstreichungen erfordern. Der Abbau von Arbeitsplätzen steigert die gesamtwirtschaftliche Effizienz nur dann, wenn Arbeitnehmer von Stellen mit geringer Produktivität auf hochproduktive Arbeitsplätze wechseln können. Leider hielt sich das Ausmaß dieser positiven Strukturveränderungen in engen Grenzen, nicht zuletzt, weil die Strategie des IWF dem schier unüberwindliche Hindernisse in den Weg legte.

Die Strategie des IWF ging nicht auf: Nach 1989 fiel das russische Bruttoinlandsprodukt Jahr für Jahr. Aus der erwartet kurzen Rezession in der Übergangsphase wurde eine Rezession, die über zehn Jahre dauerte. Der Boden schien nie in Sicht zu kommen. Russland erlitt größere volkswirtschaftliche Verluste - gemessen am Rückgang des BIP - als während des Zweiten Weltkriegs. In dem Zeitraum 1940-46 fiel die Industrieproduktion der Sowjetunion um 24 Prozent. Im Zeitraum 1990-99 sank die russische Industrieproduktion um fast sechzig Prozent - was sogar den Rückgang des BIP (54%) noch übertraf. Diejenigen, die Kenntnisse über den früheren, *kommunistischen* Systemwechsel in der russischen Revolution besaßen, zogen sogar Vergleiche zwischen diesem sozioökonomischen Trauma und der Transformation nach 1989: Der Viehbestand ging um die Hälfte zurück, die Investitionstätigkeit in der verarbeitenden Industrie kam fast völlig zum Erliegen. Russland konnte bescheidene ausländische Investitionen für seine Bodenschätze erlangen; Afrika hatte schon vor langer Zeit gezeigt, dass es leicht ist, ausländische Investoren anzulocken, wenn man den Preis für Bodenschätze nur stark genug senkt.

Das Stabilisierungs-, Liberalisierungs- und Privatisierungsprogramm war natürlich kein Wachstumsprogramm. Es sollte die Voraussetzungen für Wachstum schaffen. Stattdessen schuf es die Voraussetzungen für den Niedergang. Nicht nur die Investitionen kamen zum Erliegen, sondern das vorhandene Kapital wurde auch rasch aufgezehrt - die Ersparnisse lösten sich aufgrund der hohen Inflation in Luft auf, die Privatisierungserlöse und die ausländischen Kredite wurden größtenteils veruntreut. Die Privatisierung, die mit der Öffnung der Kapitalmärkte einherging, führte nicht zur Hebung des Wohlstands, sondern zur Zerschlagung von Unternehmen. Das war an sich vollkommen logisch. Ein Oligarch, der dank seines politischen Einflusses zum Schleuderpreis erstandene Vermögenswerte für Milliardenbeträge verschachert, möchte seinen Profit verständlicherweise außer Landes schaffen. Geld in Russland zu belassen bedeutet, in ein Land zu investieren, das sich in einer schweren Depression befindet, und das Risiko nicht nur magerer Renditen, sondern auch der Beschlagnahme der Vermögenswerte durch die nächste Regierung einzugehen, die völlig zu Recht beanstanden könnte, der Priva-tisierungsprozess sei »unrechtmäßig« gewesen. Jeder, der so gewieft war, um als Gewinner aus der Privatisierungslotterie hervorzugehen, war auch so klug, sein Geld in den boomenden US-Aktienmarkt oder in den sicheren Hafen verschwiegener ausländischer Bankkonten zu stecken. Er musste sich nicht einmal besonders anstrengen; da verwundert es nicht, dass Milliarden aus dem Land flössen.

Der IWF versprach weiterhin, die Trendwende stehe unmittelbar bevor. 1997 hatte er Grund zum Optimismus. Nachdem die Produktion seit 1990 bereits um 41 Prozent gefallen war, konnte sie vermutlich nicht mehr viel weiter sinken! Zudem setzte das Land einen Großteil der Forderungen des IWF um. Russland hatte seine Märkte liberalisiert, wenn auch nicht vollständig; es hatte seine Wirtschaft stabilisiert, wenn auch nicht völlig (die Inflationsrate wurde drastisch gesenkt), und es hatte Betriebe privatisiert. Aber natürlich ist es leicht, zügig zu privatisieren, wenn man nicht darauf achtet, *wie* privatisiert wird: Man verscherbelt wertvolles Staatseigentum an seine Freunde. Tatsächlich kann es für Regierungen sehr einträglich sein, so vorzugehen - gleich ob die Rückflüsse in Form von Barzahlungen

oder in Form von Wahlkampfspenden (oder beidem) eingehen.

Aber die zarten Anzeichen der Erholung, die sich 1997 zeigten, sollten nicht von Dauer sein. Tatsächlich spielten die Fehler, die der IWF in einer fernen Region der Welt machte, eine Schlüsselrolle. Im Jahr 1998 machten sich die negativen Auswirkungen der Ostasien-Krise bemerkbar. Die Krise hatte zu einer allgemeinen Zurückhaltung gegenüber Investitionen in den Schwellenländern geführt, und die Investoren verlangten zum Ausgleich für die Bereitschaft, diesen Ländern Kredite zu gewähren, höhere Renditen. Das rückläufige Bruttoinlandsprodukt und die sinkenden Investitionen hinterließen auch in den Staatsfinanzen ihre Spuren: Der russische Staat hatte sich hoch verschuldet. Obgleich es der Regierung schwer fiel, mit den knappen Mitteln über die Runden zu kommen, hatte sie unter dem Druck der Vereinigten Staaten, der Weltbank und des IWF, die auf eine rasche Privatisierung drängten, staatliche Vermögenswerte zu Schleuderpreisen veräußert, und zwar bevor ein leistungsfähiges Steuersystem vorhanden war. Die Regierung schuf eine mächtige Klasse an Oligarchen und Geschäftsleuten, die nur einen Bruchteil ihrer Steuerschulden bezahlten, sehr viel weniger jedenfalls als das, was sie in praktisch jedem anderen Land bezahlt hätten.

Daher war Russland zur Zeit der Ostasien-Krise in einer merkwürdigen Lage. Es besaß riesige Rohstoffvorkommen, aber der Staat war verarmt. Die Regierung verscherbelte praktisch das gesamte wertvolle Tafelsilber, und gleichzeitig war sie nicht in der Lage, die Renten und die Sozialhilfe zu bezahlen. Die Regierung nahm Kredite in Milliardenhöhe beim IWF auf, wodurch sie sich immer höher verschuldete, während die Oligarchen, die von der Regierung so großzügig beschenkt worden waren, Milliarden aus dem Land abzogen. Der IWF hatte die Regierung ermuntert, den Kapitalmarkt zu öffnen und die freie Kapitalbewegung zu ermöglichen. Diese Politik sollte das Land für ausländische Investoren attraktiver machen; aber sie war praktisch eine Einbahnstraße, die die Kapitalflucht aus dem Land erleichterte.

Die Krise von 1998

Russland war hoch verschuldet, und die höheren Zinssätze im Gefolge der Ostasien-Krise belasteten das Land enorm. Das Kartenhaus stürzte ein, als der Erdölpreis fiel. Aufgrund von Rezessionen und Depressionen in Südostasien, die durch die Politik des IWF verschlimmert worden waren, hatte die Nachfrage nach Erdöl nicht nur, wie erwartet, nicht zugenommen, sondern sie war sogar gesunken. Das daraus resultierende Ungleichgewicht zwischen der Nachfrage und dem Angebot an Erdöl löste einen drastischen Verfall der Rohölpreise aus (die in den ersten sechs Monaten des Jahres 1998 um durchschnittlich vierzig Prozent niedriger lagen als 1997). Erdöl ist für Russland sowohl ein wichtiges Exportgut als auch eine Quelle von Steuereinnahmen, und der Preisrückgang hatte eine vorhersagbar verheerende Wirkung. Bei der Weltbank erkannten wir das Problem Anfang 1998, als es so aussah, als würden die Preise sogar unter die Förder- und Transportkosten Russlands fallen. Bei dem damaligen Wechselkurs bestand die Gefahr, dass die russische Ölindustrie nicht mehr rentabel arbeiten würde. Dann wäre eine Abwertung unvermeidlich gewesen.

Es war auch klar, dass der Rubel überbewertet war. Russland wurde von Importen förmlich überschwemmt, und die inländischen Erzeuger waren kaum konkurrenzfähig. Die Umstellung auf eine Marktwirtschaft mit deutlich geringeren Verteidigungsausgaben sollte eine Umschichtung von Ressourcen in die Produktion von Konsumgütern beziehungsweise von Maschinen zur Herstellung von Konsumgütern bewirken. Doch die Investitionen waren zum Erliegen gekommen, und es wurden keine Konsumgüter hergestellt. Die überbewertete Währung hatte - zusammen mit den anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die der IWF dem Land aufgezwungen hatte - die Wirtschaft abgewürgt, und obgleich die amtliche Arbeitslosenquote vergleichsweise niedrig blieb, gab es eine massive versteckte Arbeitslosigkeit. Manager vieler Firmen sträubten sich, Arbeiter zu entlassen, da es an einem ausreichenden sozialen Netz fehlte. Auch wenn die Arbeitslosigkeit verdeckt war, war sie doch traumatisch: Während die Arbeiter nur so taten, als würden sie arbeiten, taten die Firmen nur so, als würden sie Arbeiter entlohnen. Es kam zu gewaltigen Rückständen bei den Lohnzahlungen, und man bezahlte die Arbeiter oftmals in Naturalien

statt in Rubel.

Während der überbewertete Wechselkurs für diese Menschen und für das Land als Ganzes eine Katastrophe war, war er für die neue Klasse von Geschäftsleuten ein Segen. Sie brauchten weniger Rubel, um ihre Mercedes-Limousinen, ihre Chanel-Handtaschen und ihre importierten italienischen Feinkostartikel zu kaufen. Auch für die Oligarchen, die ihr Geld außer Landes schaffen wollten, war die überbewertete Währung ein Segen - es bedeutete, dass sie für ihre Rubel mehr Dollar bekamen, als sie ihre Profite auf ausländischen Bankkonten in Sicherheit brachten.

Obgleich es den meisten Russen also deutlich schlechter ging, schreckten die Reformer und ihre Berater beim IWF vor einer Abwertung zurück, da sie glaubten, dies würde eine weitere Runde der Hyperinflation auslösen. Sie widersetzten sich nachdrücklich jeder Veränderung des Wechselkurses, und sie waren bereit, Milliarden von Dollar ins Land zu pumpen, um dies zu verhindern. Im Mai, spätestens im Juni 1998 war klar, dass Russland ausländische Hilfe brauchte, um den Wechselkurs des Rubels zu halten. Das Vertrauen in die Währung war untergraben worden. Getragen von der Überzeugung, dass eine Abwertung unvermeidlich sei, schnellten die inländischen Zinssätze in die Höhe, und noch mehr Geld floss außer Landes, als die Menschen ihre Rubel in Dollar umtauschten. Wegen dieser Flucht vom Rubel weg und des mangelnden Vertrauens in die Zahlungsfähigkeit Russlands musste die Regierung im Juni 1998 für ihre Rubel-Anleihen (GKOs, das russische Gegenstück zu Schatzwechseln) Zinsen von fast sechzig Prozent zahlen. Diese Zahl schnellte binnen weniger Wochen auf 150 Prozent hoch. Selbst als die Regierung zusicherte, ihre Verbindlichkeiten in Dollar zurückzuzahlen, musste sie höhere Zinsen berappen (die Rendite russischer Staatsanleihen, die auf Dollar lauten, stieg von knapp über zehn Prozent auf fast fünfzig Prozent, was 45 Prozentpunkte über dem Zinssatz liegt, mit dem die US-Regierung damals ihre Schatzwechsel ausstatten musste), denn der Markt ging von einem hohen Ausfallrisiko aus, und der Markt hatte Recht. Selbst dieser Satz war niedriger, als er möglicherweise andernfalls gewesen wäre, denn viele Investoren waren der Ansicht, dass Russland aufgrund seiner Größe und weltpolitischen Bedeutung nicht zahlungsunfähig werden könne. Als die New Yorker Investment-

banken Kredite an Russland vergaben, sprachen sie hinter vorgehaltener Hand darüber, dass das Stützungspaket des IWF diesmal besonders üppig ausfallen musste.

Die Krise spitzte sich in der gleichen Weise zu wie so viele Krisen. Die Spekulanten wissen, wie hoch die noch vorhandenen Währungsreserven sind, und als die Reserven schwanden, wurde die Spekulation auf eine Abwertung immer mehr zu einer sicheren Wette. Sie riskierten praktisch nichts, als sie auf den Verfall des Rubels setzten. Wie erwartet, schnürte der IWF im Juli 1998 ein Beistandspaket von 11,2 Milliarden Dollar.[28]

In den Wochen vor Ausbruch der Krise drängte der IWF auf wirtschaftspolitische Maßnahmen, die die Krise noch verschärfen sollten. So forderte der Fonds Russland auf, mehr Kredite in Fremdwährungen und weniger Kredite in Rubel aufzunehmen. Das Argument war einfach: Der Zinssatz für Verbindlichkeiten in Rubel war sehr viel höher als der Zinssatz für Verbindlichkeiten in Dollar. Durch Aufnahme von Krediten in Dollar konnte die Regierung Geld sparen. Doch diese Argumentation enthielt einen grundlegenden Fehler. Ein elementares volkswirtschaftliches Theorem besagt, dass die Zinsdifferenz zwischen Dollar- und Rubelanleihen die Abwertungserwartung widerspiegeln sollte. Auf Märkten bildet sich ein Gleichgewicht der Art heraus, dass die risikobereinigten Kreditkosten (bzw. Renditen) aller Kreditgeber gleich sind. Ich habe viel weniger Vertrauen in die Märkte als der IWF, daher bin ich fest davon überzeugt, dass die risikobereinigten Kreditkosten, unabhängig von der Währung, überall gleich sind. Aber ich habe auch viel weniger Vertrauen als der IWF, dass die Bürokraten des Fonds Bewegungen des Wechselkurses besser vorhersagen können als der Markt. Im Falle Russlands hielten sich die IWF-Bürokraten für klüger als der Markt - sie waren bereit, das Geld Russlands darauf zu verwetten, dass sich der Markt irrte. Dies war eine Fehleinschätzung, die dem Fonds in unterschiedlicher Form immer wieder unterlaufen sollte. Diese Fehleinschätzung setzte das Land einem enormen Risiko aus: Wenn der Rubel an Wert verlor, würde es Russland sehr viel schwerer fallen, seine auf Dollar lautenden Anleihen zurückzuzahlen.[29] Doch der IWF steckte lieber den Kopf in den Sand. Indem er Russland zu einer größeren Kreditaufnahme im Ausland ermunterte, war er mitverantwortlich dafür, dass Russland die

Tilgung seiner Schulden schließlich aussetzen musste.

Die Rettung

Als die Krise ausbrach, leitete der IWF die Rettungsbemühungen, aber er wollte, dass die Weltbank sechs Milliarden Dollar zu dem Beistandspaket beisteuerte. Das Rettungspaket belief sich insgesamt auf 2.2,6 Milliarden Dollar. Der IWF sollte davon, wie bereits erwähnt, 11,2. Milliarden Dollar tragen, die Weltbank sechs Milliarden Dollar, und den Rest würde die japanische Regierung bereitstellen.

Innerhalb der Weltbank war dieses Ansinnen heftig umstritten. Viele von uns hatten von Anfang an Bedenken gegen die Vergabe von Krediten an Russland. Wir bezweifelten, dass die potenziellen positiven Wachstumseffekte groß genug wären, um Kredite zu rechtfertigen, die Russland eine erhebliche Schuldenlast aufbürden würden. Viele glaubten, der IWF erleichtere es der Regierung, überfällige Reformen auf die lange Bank zu schieben, wie etwa das Eintreiben von Steuern bei den Ölgesellschaften. Die Beweise für die grassierende Korruption in Russland waren eindeutig. In der Korruptionsstudie der Weltbank wurde die Region als eine der korruptesten weltweit bewertet. Der Westen wusste, dass ein Großteil dieser Milliarden veruntreut und den Familien und Geschäftsfreunden korrupter Beamter zugeschanzt würde. Obwohl Weltbank und IWF scheinbar entschieden gegen die Kreditvergabe an solche Regierungen waren, schienen sie zwei verschiedene Maßstäbe anzulegen. Kleinen Ländern ohne strategische Bedeutung wie Kenia wurden wegen Korruption Kredite verweigert, während Länder wie Russland, wo die Korruption ein viel größeres Ausmaß erreichte, beständig neue Kredite erhielten.

Neben diesen moralischen Bedenken gab es auch schlicht volkswirtschaftliche Einwände. Die Hilfsgelder des IWF sollten den Wechselkurs stützen. Doch wenn die Währung eines Landes überbewertet ist und dadurch die Volkswirtschaft in

Mitleidenschaft gezogen wird, ist es sinnlos, den Wechselkurs zu stützen. Wenn die Stützung des Wechselkurses funktionierte, würde dies die Wirtschaft belasten. Doch in dem wahrscheinlicheren Fall, dass die Stützung nicht funktionierte, wäre das Geld vergeudet, und das Land noch höher verschuldet. Unsere Berechnungen bei der Weltbank (vor der Kreditzusage), die sich auf die geschätzte Entwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben im Zeitablauf stützte, deuteten nachdrücklich darauf hin, dass der Kredit vom Juli 1998 nicht den gewünschten Erfolg bringen würde. Sofern die Zinssätze nicht durch ein Wunder drastisch sinken würden, steckte Russland schon im Herbst wieder in der Krise.

Ich gelangte noch über eine andere Überlegung zu der Schlussfolgerung, dass ein weiterer Kredit an Russland ein schwerer Fehler wäre. Russland war ein rohstoffreiches Land. Wenn es sich am Riemen riss, brauchte es kein Geld von außen; und wenn es das nicht tat, war es mehr als fraglich, ob ausländische Gelder irgend-etwas Positives bewirken würden. In beiden Szenarien sprach offenkundig viel gegen die Gewährung weiterer Kredite.

Trotz des energischen Widerstandes ihrer eigenen Mitarbeiter setzte die Clinton-Administration die Weltbank massiv unter Druck, Russland Kredite zu gewähren. Der Bank gelang jedoch ein Kompromiss, indem sie öffentlich die Vergabe eines sehr großen Kredits ankündigte, den Kredit jedoch in Tranchen auszahlte. Es wurde beschlossen, 300 Millionen Dollar sofort zur Verfügung zu stellen und den Rest nur in dem Maße verfügbar zu machen., wie bestimmte Auflagen erfüllt wurden, etwa die Reform der monopolistischen öffentlichen Versorger, die Entwicklung des privaten Sektors, eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und die Reform des Bankensektors. Die meisten von uns waren überzeugt davon, dass diese Konditionen nicht erfüllt würden und das Programm scheitern würde, lange bevor die zusätzlichen Gelder zur Verfügung gestellt werden müssten. Unsere Vorhersagen erwiesen sich als richtig. Bemerkenswerterweise ignorierte der IWF einfach die Korruption und die damit verbundenen Risiken über die Mittelverwendung. Er glaubte tatsächlich, es sei sinnvoll, den Wechselkurs auf einem überbewerteten Niveau zu halten, und das Geld würde dies Russland für mehr als nur ein paar Monate ermöglichen. Er stellte

dem Land einen Milliardenkredit zur Verfügung.

Drei Wochen nach der Gewährung des Kredits verkündete Russland eine einseitige Zahlungseinstellung und die Abwertung des Rubel.[30] Der Rubel stürzte ab. Im Januar 1999 hatte er gegenüber seinem Stand vom Juli 1998 real 45 Prozent an Wert verloren.[31] Die Ankündigung vom 17. August löste eine weltweite Finanzkrise aus. Die Zinsen in den Schwellenländern schnellten auf ein höheres Niveau als zum Höhepunkt der Ostasien-Krise. Selbst Entwicklungsländer, die eine solide Wirtschaftspolitik betrieben hatten, konnten sich kein Kapital beschaffen. Die Rezession in Brasilien vertiefte sich, und schließlich kam es auch dort zu einer Währungskrise. Argentinien und andere lateinamerikanische Länder, die sich nur langsam von früheren Krisen erholt hatten, wurden wieder näher an den Rand des Abgrunds gedrängt. Ecuador und Kolumbien gerieten in eine schwere Krise. Selbst die Vereinigten Staaten kamen nicht ungeschoren davon. Die Federal Reserve Bank von New York fädelte einen privaten *bail-out* für einen der größten US-Hedge-Fonds, Long Term Capital Management, ein, weil die Fed befürchtete, sein Konkurs könne eine globale Finanzkrise auslösen.

Das Erstaunliche an dem Währungsabsturz war nicht der Zusammenbruch als solcher, sondern die Tatsache, dass er wirklich für einige der IWF-Bediensteten - darunter einige der höchstran-gigen - überraschend kam. Sie hatten ernsthaft geglaubt, ihr Programm würde funktionieren.

Unsere eigenen Prognosen erwiesen sich als nur teilweise richtig: Wir hatten geglaubt, das Geld würde den Wechselkurs für drei Monate stützen, tatsächlich reichte es nur für drei Wochen. Wir waren der Ansicht, die Oligarchen würden Tage oder gar Wochen brauchen, um das Geld außer Landes zu schaffen, tatsächlich brauchten sie nur Stunden oder höchstens Tage. Die russische Regierung »erlaubte« sogar die Aufwertung des Rubel. Die Oligarchen brauchten so weniger Rubel, um sich mit Dollar einzudecken. Ein lächelnder Viktor Geraschenko, der Präsident der russischen Zentralbank, der anschließend von dem Volkswirt Jeffrey Sachs als der schlechteste Zentralbankpräsident der Welt tituliert wurde, sagte dem Präsidenten der Weltbank und mir, es handele sich lediglich um das »Wirken von Marktkräften«. Als

der IWF mit den Tatsachen konfrontiert wurde - die Milliarden von Dollar, die er Russland als Kredit gewährt hatte, tauchten nur wenige Tage später auf zypriotischen und schweizerischen Bankkonten auf -, behauptete er, es seien nicht *seine* Dollar. Dieses Argument zeugte entweder von einem bemerkenswerten Mangel an ökonomischem Sachverstand oder einem Ausmaß an Unaufrichtigkeit, das der Verlogenheit Geraschenkos kaum nachstand, oder auch beidem. Wenn Geld in ein Land geschickt wird, dann geschieht dies nicht in Form markierter Dollarnoten. Daher kann man nicht sagen, es sei »mein« Geld, das irgendwohin geschickt wird. Der IWF hatte Russland einen Kredit in Dollar gewährt, der dem Land erlaubte, seine Oligarchen mit jenen Dollars zu versorgen, die sie außer Landes schafften. Einige von uns meinten spöttisch, der IWF hätte uns allen das Leben leichter gemacht, wenn er das Geld direkt auf die schweizerischen und zypriotischen Konten überwiesen hätte.

Natürlich profitierten nicht nur die Oligarchen von dem Hilfspaket. Die Investmentbanker an der Wall Street und die anderer westlicher Finanzinstitute, die sich besonders nachdrücklich für ein Hilfspaket eingesetzt hatten, wussten, dass seine Wirkung bald verpuffen würde: Sie nutzten die kurze Verschnaufpause, die ihnen das Beistandspaket verschaffte, um so viel wie möglich zu »retten« und außer Landes zu fliehen.

Indem der IWF Russland Kredite für eine verlorene Sache gewährte, trieb er das Land noch tiefer in die Verschuldung, ohne dass dies irgendeinen positiven Effekt gehabt hätte. Die Zeche für diesen Fehler hatten weder die IWF-Bediensteten zu zahlen, die den Kredit vergaben, noch die USA, die darauf gedrängt hatten, noch die westlichen Banken und die Oligarchen, die von dem Kredit profitierten, sondern der russische Steuerzahler.

Die Krise hatte einen positiven Effekt: Die Abwertung kurbelte die importkonkurrierenden Wirtschaftssektoren an - in Russland erzeugte Güter eroberten endlich einen ordentlichen Anteil am Binnenmarkt. Diese »unbeabsichtigte Folge« führte schließlich zu dem lang erwarteten Wachstum in Russlands Realwirtschaft (im Gegensatz zur Schattenwirtschaft). In diesem Versagen lag eine gewisse Ironie: Die Wirtschaftspolitik sollte eigentlich die Stärke des IWF sein, und selbst hier hatte er versagt. Dieses Versagen verschlimmerte die übrigen Versäumnisse und trug in erheblichem

Umfang zu dem gewaltigen Ausmaß der Krise bei.

Die Diskrepanz zwischen den Erwartungen und der Realität war nur selten größer als beim Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft. Die Kombination von Privatisierung, Liberalisierung und Dezentralisierung sollte zügig - eventuell nach einer kurzen Rezession in der Umstellungsphase - zu einem starken Produktionsanstieg führen. Man erwartete, dass die Transformation langfristig größere Vorteile mit sich brächte als kurzfristig, da im Lauf der Zeit alte, ineffiziente Maschinen ersetzt und eine neue Generation von Unternehmern heranwachsen würde. Auch die vollständige Integration in die Weltwirtschaft mit all ihren positiven Effekten würde ihre Zeit brauchen.

Diese Wachstumserwartungen gingen weder in Russland noch in den *meisten* anderen Transformationsländern in Erfüllung. Nur einige der ehemaligen kommunistischen Länder haben heute ein Bruttoinlandsprodukt, das nicht geringer ist als vor zehn Jahren. Bei den anderen ist das Ausmaß des Rückgangs kaum vorstellbar. Laut den Daten der Weltbank belief sich das Russlands im Jahr 2000 auf 63,9 Prozent des Niveaus von 1989. Am drastischsten ist der Einbruch in Moldawien, das es auf ganze 31,8 Prozent des Produktionsniveaus von 1990 bringt. Und das Bruttoinlandsprodukt der Ukraine betrug im Jahr 2000 nur 33,5 Prozent des BIP vor zehn Jahren.

Diese Daten sind Symptome der schweren Krankheit Russlands. Russland wurde schnell von einem industriellen Giganten - einem Land, das mit dem Sputnik den weltweit ersten Satelliten in eine erdnahe Umlaufbahn brachte - zu einem Rohstoffexporteur; Bodenschätze, vor allem Erdöl und Erdgas, machen über die Hälfte der gesamten Exporte aus. Während die westlichen Reformberater Bücher schrieben wie *The Corning Boom in Russia* oder *How Russia Became a Market Economy,* machten es einem die Daten selbst schwer, an die rosigen Bilder zu glauben, die sie zeichneten. Nüchternere Beobachter schrieben Bücher wie *The Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism.*[32]

Das Ausmaß, in dem das russische Bruttoinlandsprodukt geschrumpft ist (ganz zu schweigen von dem der anderen

ehemaligen kommunistischen Länder), ist strittig, und einige behaupten, dass die Zahlen wegen des wachsenden und so bedeutenden informellen Sektors - von Straßenverkäufern bis zu Installateuren, Malern und anderen Dienstleistern, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung naturgemäß nur schwer zu erfassen sind -das Ausmaß des Rückgangs übertrieben wiedergaben. Andere wiederum behaupten, die Statistiken unterschätzten den Einbruch, weil sehr viele Transaktionen in Russland in Form von Naturaltausch abgewickelt werden (über fünfzig Prozent der Verkäufe von Industriegütern[33]) und weil die »Marktpreise« in der Regel höher sind als diese »Tausch«-Preise.

Auch wenn man all dies berücksichtigt, mussten die meisten Menschen doch eine deutliche Verschlechterung ihres Lebensstandards hinnehmen, was sich in vielen sozialen Indikatoren widerspiegelt. Während in der übrigen Welt die Lebenserwartung deutlich zunimmt, hat sie in Russland um 3,07 Jahre und in der Ukraine um 2.583 Jahre abgenommen. Umfrageergebnisse über die Konsumgewohnheiten der privaten Haushalte - was die Menschen essen, wie viel sie für Kleidung ausgeben und in welcher Art von Wohnung sie leben - bestätigen einen markanten Rückgang des Lebensstandards, was mit dem schrumpfenden Brutto-inlandsprodukt im Einklang steht. In Anbetracht der Tatsache, dass der Staat weniger für Verteidigung ausgab, hätte der Lebensstandard eigentlich noch stärker steigen müssen als das Bruttoin-landsprodukt. Um es anders zu formulieren: Nehmen wir an, die früheren Verbraucherausgaben wären stabil geblieben, ein Drittel der Militärausgaben wäre für neue Konsumgüter verwendet worden und es hätte keine Strukturbereinigung stattgefunden, um die Produktivität zu steigern oder die neuen Chancen im Außenhandel zu nutzen, dann hätte der Konsum, also der Lebensstandard, um vier Prozent zugenommen; das ist ein geringer Betrag, aber weit besser als der tatsächlich eingetretene Rückgang.

Zunahme von Armut und Ungleichheit

Die Statistiken erzählen nicht die ganze Geschichte der Umwälzung in Russland. Sie übersehen einen der wichtigsten

Erfolge: Wie bewertet man den Nutzen der neuen Demokratie, so unvollkommen diese auch sein mag? Aber sie lassen auch einen der größten Misserfolge außer Betracht: die wachsende Armut und Ungleichheit.

Nicht nur die Größe des Kuchens der nationalen Volkswirtschaft schrumpfte, sondern er wurde auch immer ungleicher verteilt, so dass der durchschnittliche Russe ein immer kleineres Stück abbekam. Im Jahr 1989 lebten nur zwei Prozent der Russen in Armut. Bis Ende 1998 war diese Zahl auf 23,8 Prozent in die Höhe geschnellt, wobei zwei Dollar pro Tag die Armutsgrenze definierten. Über vierzig Prozent der Bevölkerung mussten laut einer Erhebung der Weltbank mit weniger als vier Dollar pro Tag auskommen. Die Statistik für Kinder enthüllte sogar ein noch gravierenderes Problem: Über fünfzig Prozent der Kinder leben in armen Familien. In anderen postkommunistischen Ländern kam es zu einer vergleichbaren, wenn nicht schlimmeren Zunahme der Armut.[34]

Kurz nachdem ich meine Stelle bei der Weltbank angetreten hatte, begann ich, die Vorgänge und die verfolgten Strategien genauer unter die Lupe zu nehmen. Als ich meine Bedenken äußerte, reagierte ein Volkswirt der Weltbank, der eine Schlüsselrolle bei den Privatisierungen gespielt hatte, ausgesprochen gereizt. Er verwies auf die langen Mercedes-Schlangen, die an Sommer-Wochenenden die Ausfallstraßen von Moskau verstopften, und die Geschäfte, die von importierten Luxusgütern überquollen. Dies sei doch ein gewaltiger Unterschied zu den leeren und farblosen Einzelhandelsgeschäften unter dem früheren Regime. Ich bestritt nicht, dass eine beachtliche Zahl von Menschen so reich geworden war, dass sie mit ihren Luxuskarossen einen Stau verursachen oder eine so große Nachfrage nach Gucci-Schuhen und anderen importierten Luxusartikeln schaffen konnten, dass gewisse Geschäfte florierten. In vielen europäischen Urlaubsorten haben wohlhabende Russen die reichen Araber abgelöst, die sich dort vor zwanzig Jahren tummelten. In einigen gibt es sogar Straßenschilder, die in der Landessprache und auf Russisch bezeichnet sind. Doch ein durch Mercedes-Limousinen verursachter Stau in einem Land mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 4730 Dollar (1997) ist ein Zeichen von Krankheit, nicht von Gesundheit. Es ist ein klares Anzeichen

dafür, dass eine Gesellschaft ihr Vermögen auf einige wenige konzentriert, statt es unter den vielen zu verteilen.

Während die marktwirtschaftliche Systemumstellung die Zahl der Menschen, die in Armut leben, stark ansteigen lässt und ein paar an der Spitze zu großem Reichtum verhilft, hat sie die russische Mittelschicht zerstört. Zunächst zehrte die Inflation deren dürftige Ersparnisse auf. Da die Löhne und Gehälter nicht mit der Inflation Schritt hielten, sank ihr Realeinkommen. Ausgabenkürzungen im Bildungs- und Gesundheitswesen untergruben ihren Lebensstandard weiter. Diejenigen, die es sich leisten konnten, wanderten aus. (Einige Länder wie Bulgarien verloren zehn Prozent oder mehr von ihrer Bevölkerung - und einen noch größeren Teil ihrer Fachkräfte.) Die intelligenten Studenten in Russland und anderen Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die ich kennen lernte, arbeiteten hart auf das eine Ziel hin: in den Westen auszuwandern. Dieser Aderlass wiegt schwer nicht nur wegen seiner aktuellen Folgen für die russische Gesellschaft, sondern auch deshalb, weil er für die Zukunft nichts Gutes verheißt: Die Mittelschicht ist, historisch betrachtet, von zentraler Bedeutung für den Aufbau einer Gesellschaft auf der Grundlage von Rechtstaatlichkeit und demokratischen Werten.

Das Ausmaß der Zunahme an Ungleichheit kam wie die Schwere und Dauer des wirtschaftlichen Niedergangs für viele überraschend. Experten erwarteten eine gewisse Zunahme der Ungleichheit oder zumindest der gemessenen Ungleichheit. Unter dem alten Regime wurden die Einkommen durch Unterdrückung von Lohnunterschieden annähernd gleich gehalten. Obgleich das kommunistische System kein sorgloses Leben erlaubte, verhinderte es doch extreme Armut und hielt den Lebensstandard aller Bürger auf relativ gleichem Niveau, indem es im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Wohnungswesen und der Kinderbetreuung eine Mindestversorgung hoher Qualität gewährleistete. Nach der Umstellung auf die Marktwirtschaft sollten diejenigen, die hart arbeiteten und effizient produzierten, die Früchte ihrer Anstrengungen ernten, so dass eine gewisse Zunahme der Ungleichheit unvermeidlich war. Allerdings erwartete man, dass Russland die durch Erbschaft verursachte ungleiche Vermögensverteilung erspart bliebe. Ohne diese Bürde ererbter Ungleichheit

bestand die Hoffnung auf eine Marktwirtschaft mit gleichmäßigerer Vermögensverteilung.

Es sollte ganz anders kommen! In Russland ist das Vermögen heute extrem ungleich verteilt; es lässt sich in dieser Hinsicht allenfalls mit den »Weltmeistern der Ungleichheit«, den lateinamerikanischen Gesellschaften, vergleichen, die auf einem halbfeudalen Erbe errichtet wurden.[35]

Russland findet sich heute in der schlechtesten aller Welten wieder - ein gigantischer Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion und eine enorme Zunahme der Ungleichheit. Und die Aussichten für die Zukunft sind düster: Extreme Ungleichheiten hemmen das Wachstum, besonders wenn sie zu sozialer und politischer Instabilität führen.

Wir haben bereits gesehen, wie die wirtschaftspolitischen Leitlinien des »Washington Consensus« zu den Fehlschlägen beitrugen: Eine falsch *umgesetzte* Privatisierung hatte nicht zu Effizienz- und Wachstumsschüben, sondern zu zerschlagenen Betrieben und einem Produktionsrückgang geführt. Wir haben gesehen, wie die Probleme durch Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Reformen sowie deren unzureichende zeitliche und sachliche Koordination verschärft wurden: Durch die Liberalisierung des Kapitalmarkts und die Privatisierung wird es leichter, Geld außer Landes zu schaffen, und eine Privatisierung ohne geeignete rechtlichen Rahmenbedingungen erhöht den Anreiz für das Ausschlachten von Unternehmen und mindert die Bereitschaft, in die Zukunft des Landes zu investieren. Eine umfassende Beschreibung der Vorgänge und eine gründliche Analyse der Art und Weise, wie die IWF-Programme zum Niedergang des Landes beitrugen, würde den Rahmen dieses Buches sprengen. Hier möchte ich lediglich drei Beispiele skizzieren. In allen Fällen werden Verteidiger des IWF geltend machen, dass alles noch viel schlimmer gekommen wäre, wenn es die IWF-Programme nicht gegeben hätte. In einigen Fällen - wie etwa dem Fehlen einer Wettbewerbspolitik - wird der IWF darauf hinweisen, dass entsprechende Maßnahmen im Programm vorgesehen waren, Russland diese jedoch leider nicht umgesetzt habe. Das ist eine reichlich naive Ausrede: Bei Dutzenden von

Konditionen war *alles* im IWF-Programm enthalten. Doch Russland wusste ganz genau, dass es bei der unvermeidlichen Scharade, bei der der IWF mit der Kürzung der Hilfe drohte, hart verhandeln würde; man würde sich schon auf ein Abkommen (das dann oft nicht erfüllt wurde) einigen, und der Geldhahn würde wieder aufgedreht. Wichtig waren die geldpolitischen Ziele, die Haushaltsdefizite und das Tempo der Privatisierung - die Zahl der Firmen, die, ganz gleich auf welche Weise, in den privaten Sektor überführt wurden. Fast alles andere war sekundär; vieles, wie etwa die Wettbewerbspolitik, war faktisch Augenwischerei, um Kritikern, die erklärten, der IWF lasse wichtige Elemente einer erfolgreichen Transformationsstrategie aus, den Wind aus den Segeln zu nehmen. Als ich mehrfach auf schärfere wettbewerbspolitische Maßnahmen drängte, dankten mir wiederholt jene Russen, die eine echte Marktwirtschaft aufbauen und eine schlagkräftige Wettbewerbsbehörde gründen wollten.

Es ist nicht leicht, Prioritäten festzulegen. Die Volkswirtschaftliehen Standardmodelle sind dabei oft nur von begrenztem Nutzen. So besagt die volkswirtschaftliche Theorie etwa, dass Märkte nur dann effizient funktionieren, wenn auf ihnen Wettbewerb herrscht und Privateigentum existiert. Wenn Reformen leicht wären, würde man den Zauberstab schwingen und beides herbeizaubern. Der IWF beschloss, der Privatisierung den Vorrang zu geben und dem Wettbewerb kaum Beachtung zu schenken. Es ist vielleicht nicht weiter verwunderlich, dass sich der IWF so entschied, denn einflussreiche Unternehmens- und Finanzkreise widersetzen sich oft wettbewerbspolitischen Maßnahmen, beschneiden diese doch ihre Gewinnaussichten. Diese Fehlentscheidung des IWF hatte jedoch sehr viel weiter reichende Konsequenzen als nur hohe Preise: Privatisierte Firmen sind bestrebt, Monopole und Kartelle aufzubauen, um ihre Gewinne zu steigern, wenn ihnen nicht durch wirksame Kartellgesetze Zügel angelegt werden. Und oft üben Monopolgewinne eine besonders große Anziehungskraft auf jene aus, die mit Mafiamethoden eine marktbeherrschende Stellung aufbauen oder mit Absprachen durchsetzen.

Inflation

Die zügig eingeleitete Liberalisierung löste einen Inflationsschub aus. Das Traurige an der Geschichte Russlands liegt darin, dass ein Fehler nach dem anderen gemacht wurde, was die Folgen nur noch schlimmer machte.

Die Freigabe der Preise im Jahr 1992 hatte eine sich ständig beschleunigende Inflation ausgelöst, die der IWF und das Jelzin-Regime einzudämmen gezwungen waren. Aber Ausgewogenheit war noch nie die Stärke des IWF, und sein Übereifer führte zu stark überhöhten Zinssätzen. Die Senkung der Inflation unter ein gemäßigtes Niveau wirkt im Allgemeinen nicht wachstumsfördernd. Die erfolgreichsten Länder, wie Polen, widersetzten sich dem Druck des IWF und hielten die Inflation während der kritischen Anpassungsjahre bei etwa zwanzig Prozent. Bei den Musterschülern des IWF, wie Tschechien, die die Inflation auf zwei Prozent drückten, stagnierte die Wirtschaft. Es gibt eine Reihe guter Gründe für die Annahme, dass ein Übereifer bei der Inflationsbekämpfung das reale Wachstum dämpfen kann. Die hohen Zinsen haben eindeutig neue Investitionen verhindert. Viele der neuen, privatisierten Unternehmen, selbst diejenigen, die nicht mit dem Hintergedanken geleitet wurden, sie auszuplündern, erkannten, dass sie nicht expandieren konnten, und verlegten sich darauf, Betriebsteile auszuschlachten. Die auf Druck des IWF zu Stande gekommenen hohen Zinsen führten zu einer Überbewertung der Währung, so dass Importe verbilligt und Exporte erschwert wurden. Da ist es nicht weiter verwunderlich, dass jeder, der das Moskau nach 1992 besucht, in den Auslagen der Geschäfte ein üppiges Angebot an importierten Textilien und anderen Produkten vorfindet, aber kaum ein Produkt mit dem Etikett »made in Russia« ausfindig macht. Und dies war auch noch fünf Jahre nach Beginn des Transformationsprozesses so.

Die restriktive Geldpolitik förderte auch den Naturaltausch. Da Geld knapp war, wurden die Arbeitnehmer in Sachwerten bezahlt - mit dem, was der Betrieb selbst produzierte oder verfügbar hatte, von Toilettenpapier bis zu Schuhen. Während die Flohmärkte, die überall im Land entstanden, weil die Arbeiter an Bargeld herankommen wollten, um sich das Nötigste zu kaufen, einen

Anschein von unternehmerischer Aktivität erweckten, kaschierten sie riesige Ineffizienzen. Hohe Inflationsraten sind für eine Volkswirtschaft deshalb so kostspielig, weil sie das Funktionieren des Preissystems stören. Aber Naturaltausch ist für das effiziente Funktionieren des Preissystems genauso schädlich, und die Auswüchse einer restriktiven Geldpolitik ersetzen lediglich eine Art von Ineffizienzen durch eine andere, möglicherweise noch schädlichere Art.

Der IWF forderte Russland auf, so schnell wie möglich zu privatisieren: *Wie* die Privatisierung umgesetzt wurde, galt als zweitran-gig. Die negativen Auswirkungen - die sinkenden Einkommen wie die wachsende Ungleichheit - lassen sich direkt mit diesem Fehler in Verbindung bringen. In einer Studie der Weltbank zur zehnjährigen Geschichte der Transformationsländer zeigte sich, dass sich die Privatisierung nicht positiv auf das Wachstum auswirkte, wenn sie nicht von einer institutionellen Infrastruktur (wie *corporate governance)* flankiert wird.[36] Der »Washington Consensus« lag einmal mehr daneben. Die Zusammenhänge zwischen Umsetzung der Privatisierung und den negativen Auswirkungen sind leicht zu ersehen.

So bedeutet beispielsweise in Russland und anderen Ländern das Fehlen von Gesetzen, die eine gute *corporate governance* gewährleisten, dass diejenigen, die die Verfügungsgewalt über ein Unternehmen erlangen, einen Anreiz haben, Vermögenswerte auf Kosten der Minderheitsaktionäre zu stehlen; und die Manager hatten ähnliche Anreize hinsichtlich der Aktionäre. Weshalb sich abmühen, ein Vermögen aufzubauen, wo es doch so viel leichter ist, es zu klauen? Weitere Aspekte des Privatisierungsprozesses erhöhten die Anreize und die Gelegenheiten zum Diebstahl von Firmenvermögen. Bei der Privatisierung in Russland wurden große Staatsunternehmen in der Regel an ihre früheren Manager veräußert. Diese Insider wussten, wie ungewiss und steinig der Weg war, der vor ihnen lag. Selbst wenn sie eigentlich willens waren, wagten sie es nicht, auf die Schaffung von Kapitalmärkten und die zahlreichen anderen Veränderungen zu warten, die notwendig wären, damit sie alle Früchte ihrer Investitionen und Umstrukturierungen ernten könnten. Sie konzentrierten sich auf das, was sie in den nächsten Jahren aus der Firma herausholen

konnten, und dies wurde allzu oft durch das Zerschlagen von Unternehmen erreicht.

Die Privatisierung sollte auch den Staat vollständig aus der Wirtschaft herausdrängen - doch diejenigen, die dies glaubten, hatten eine viel zu naive Vorstellung von der Rolle des Staates in der modernen Volkswirtschaft. Er übt seinen Einfluss in vielfältiger Weise und auf unzähligen Ebenen aus. Die Privatisierung beschnitt die Macht der Zentralregierung, aber diese Dezentralisierung führte dazu, dass die Kommunen und die Regionen einen viel größeren Gestaltungsspielraum erhielten. Eine Stadt wie St. Petersburg oder ein »oblast« (Verwaltungsbezirk) wie Nowgorod konnten eine Fülle von aufsichtsrechtlichen und steuerlichen Maßnahmen ergreifen, um »Renten« von Firmen zu erpressen, die in ihren Zuständigkeitsbereichen tätig waren. In entwickelten Industriestaaten gibt es das Rechtsstaatsprinzip, das die miss-bräuchliche Ausübung von Befugnissen durch die gesamte Staatsverwaltung verhindern soll. In Industriestaaten sorgt der Standortwettbewerb dafür, dass jede Kommune versucht, potenziellen Investoren günstigere Ansiedlungsbedingungen zu bieten als die anderen. Aber in einer Welt, in der hohe Zinsen und eine tiefe Depression derartige Investitionen von vornherein unwahrscheinlich machen, bemühen sich die Kommunen kaum um die Schaffung attraktiver »Investitionsbedingungen« und konzentrieren sich darauf, so viel wie möglich aus den bestehenden Unternehmen herauszuholen - genauso wie es auch die Eigentümer und Manager der unlängst privatisierten Betriebe taten. Und wenn privatisierte Firmen in vielen Verwaltungsbezirken Niederlassungen unterhielten, hielten es die Behörden in einem Bezirk für angemessen, sich so viel wie möglich unter den Nagel zu reißen, bevor sich andere des Betriebsvermögens bedienten. Dies wiederum erhöhte nur den Anreiz für die Manager, ihre Firmen so schnell und gründlich wie möglich zu fleddern. Schließlich würden die Firmen so oder so ausgeblutet zurückbleiben. Es war eine Abwärtsspirale. Auf allen Ebenen gab es Anreize für das Zerschlagen von Unternehmen.

Die Anhänger einer radikalen »Schocktherapie« behaupten, sowohl bei der Liberalisierung als auch bei der Privatisierung liege das Problem darin, dass sie nicht schnell genug durchgezogen würden. Der IWF lobte beispielsweise die

Tschechische Republik selbst dann noch, als sie mit der Umsetzung von Reformen in Rückstand geriet; die Rhetorik des Landes war seinen tatsächlichen Leistungen weit vorausgeeilt, denn es hatte die Banken in Staatseigentum belassen. Wenn eine Regierung Unternehmen privatisiert, aber Banken im Staatseigentum belässt oder keine effizienten Aufsichtsstrukturen schafft, dann schafft diese Regierung nicht die strengen Budgetrestriktionen, die zu mehr Wirtschaftlichkeit führen, sondern eine alternative, intransparente Form der Subventionierung von Firmen - und eine offene Einladung zur Korruption. Kritiker der tschechischen Privatisierung behaupten, das Problem liege nicht darin, dass die Privatisierung zu schnell angegangen worden sei, sondern darin, dass sie zu langsam vonstatten gehe. Aber keinem Land ist es gelungen, quasi über Nacht die gesamte Wirtschaft zu privatisieren, und es ist anzunehmen, dass es zu einem großen Chaos käme, wenn eine Regierung dies versuchen würde. Die Aufgabe ist zu schwierig, und die Anreize für rechtswidriges Handeln sind viel zu hoch. Das Scheitern der Strategien einer zügigen Privatisierung war vorhersagbar - und wurde vorhergesagt.

Die Privatisierung, so wie sie Russland (und vielen der ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion) auferlegt wurde, hat nicht nur der russischen Volkswirtschaft geschadet, sondern auch das Vertrauen in den Staat, die Demokratie und in die Reformen untergraben. Ich erwähnte bereits, dass die russische Regierung die wertvollsten Vermögenswerte des Landes, seine Bodenschätze, faktisch verschenkte, bevor sie ein System zur Erhebung von Steuern auf Bodenschätze eingeführt hatte. Das Ergebnis: ein reiches Land, das Milliarden von Dollar an ein paar Freunde und Vertraute von Jelzin verschenkte und nicht in der Lage ist, seinen Alten eine monatliche Rente in Höhe von 15 Dollar zu bezahlen.

Das ungeheuerlichste Beispiel einer misslungenen Privatisierung war das Programm zur Vergabe von Krediten gegen Unternehmensanteile *(loans-for-share)*. Im Jahr 1995 wandte sich die Regierung statt an die Zentralbank an die Privatbanken, um sich benötigte Finanzmittel zu beschaffen. Viele dieser Privatbanken gehörten Freunden von Regierungsmitgliedern, die Bankenkonzessionen erhalten hatten. In einem

Umfeld, in dem die Banken keiner effizienten Aufsicht unterlagen, waren die Konzessionen praktisch eine Lizenz zum Gelddrucken, zur Vergabe von Krediten entweder an sich selbst, Freunde oder an die Regierung. Die Regierung bot dabei Beteiligungen an Staatsbetrieben als Kreditsicherheit an. Anschließend - welche Überraschung! - konnte die Regierung ihre Kredite nicht zurückzahlen, die Privatbanken übernahmen die Firmen in einer Art Scheinverkauf (obgleich die Regierung fadenscheinige »Auktionen« abhielt), und ein paar Leute wurden über Nacht Milliardäre. Diese Privatisierungen waren nicht politisch legitimiert. Und die Tatsache, dass sie nicht legitim waren, machte es für diese Leute noch dringlicher, ihr Kapital schnellstens außer Landes zu schaffen - bevor eine neue Regierung möglicherweise auf die Idee kam, die Privatisierungen rückgängig zu machen oder ihre Position zu untergraben.

Die Nutznießer der Freigebigkeit des Staates - oder, um genauer zu sein, der Freigebigkeit Jelzins - gaben sich alle Mühe, Jelzins Wiederwahl zu sichern. Während schon immer gemunkelt wurde, dass ein Teil von Jelzins Geschenken zur Finanzierung seines Wahlkampfes benutzt worden sei, sind einige Kritiker der Ansicht, dass diese Leute viel zu gewitzt waren, um mit diesem Geld den Wahlkampf Jelzins zu finanzieren, wo man doch bequem auf üppigst dotierte staatliche Schmiergeldfonds zurückgreifen konnte. Die Oligarchen gaben Jelzin etwas, das weitaus wertvoller war - moderne Wahlkampfmethoden und eine positive Berichterstattung in den von ihnen kontrollierten Fernsehsendern.

Das *loans-for-share-Programm* stellte die letzte Phase der Bereicherung der Oligarchen dar, jenes kleinen Kreises von Personen (darunter einige, denen Verbindungen zur Mafia nachgesagt werden), die schließlich nicht nur das wirtschaftliche, sondern auch das politische Leben des Landes beherrschten. Sie behaupteten sogar einmal, fünfzig Prozent des gesamten Vermögens des Landes zu besitzen! Verteidiger der Oligarchen vergleichen sie mit den Gründerfiguren des amerikanischen Industriekapitalismus, den Harrimans und Rockefellers. Aber es gibt einen großen Unterschied zwischen den Aktivitäten dieser Großkapitalisten des 19. Jahrhunderts, selbst denjenigen, die sich als Eisenbahn- und Bergbaumagnaten im Wilden Westen einen Namen machten, und der Ausbeutung Russlands - des »Wilden

Ostens« - durch die russische Oligarchie. Die amerikanischen Großkapitalisten schufen Wohlstand, auch wenn sie riesige Vermögen anhäuften. Sie hinterließen ein Land, das viel reicher war, auch wenn sie einen dicken Batzen von dem größeren Kuchen abbekamen. Die neuen russischen Herrscher klauten die Staatsbetriebe, zerschlugen sie und hinterließen ein ausgeplündertes Land. Die Unternehmen, die Beresowskij - der oft als der mächtigste der Oligarchen beschrieben wird - kontrollierte, wurden alle bis zur Konkursreife heruntergewirtschaftet. Nachdem er die russische Fluggesellschaft Aeroflot übernommen hatte, bemühte er sich nicht etwa darum, ihre langfristige Rentabilität zu maximieren oder sie für den Weltmarkt fit zu machen, sondern ausschließlich darum, den Betrag zu maximieren, den er auf sein Konto und die Konten seiner Kumpane abzweigen konnte.

Der soziale Kontext

Die Beamten, die die wirtschaftspolitischen Leitlinien des »Washington Consensus« anwandten, verkannten die sozialen Rahmenbedingungen in den Transformationsländern. Dies war besonders problematisch, wenn man bedenkt, was während der Jahre des Kommunismus geschehen war.

Das Wesen der Marktwirtschaft besteht in zahllosen ökonomischen Tauschgeschäften. Bei vielen dieser Tauschgeschäfte geht es um wechselseitiges Vertrauen. Ein Individuum leiht einem anderen Geld und vertraut darauf, dass es sein Geld zurückbekommt. Dieses Vertrauen fußt auf der Rechtsordnung. Wenn Personen ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen, können sie dazu gezwungen werden. Wenn eine Person das Eigentum einer anderen stiehlt, kann sie verklagt werden. Aber in Ländern mit reifen Marktwirtschaften und angemessener institutioneller Infrastruktur beschreiten Personen und Firmen nur gelegentlich den Klageweg.

Volkswirte nennen den »Leim«, der die Gesellschaft zusammenhält, »Sozialkapital«. Unberechenbare Gewalt und Mafia-Kapitalismus werden oft als Erscheinungsformen der Aushöhlung von Sozialkapital zitiert, aber in einigen Ländern der

ehemaligen Sowjetunion, die ich besuchte, konnte man überall direkte Anzeichen für die Erosion des Sozialkapitals beobachten. Es geht nicht nur um das Fehlverhalten einiger weniger Manager, vielmehr handelt es sich um einen fast anarchischen Zustand, in dem jeder jeden bestiehlt. So ist die Landschaft in Kasachstan von Gewächshäusern - ohne Glasscheiben - übersät. Ohne Glasscheiben erfüllen die Gewächshäuser natürlich nicht ihre Funktion. Am Anfang des Transformationsprozesses hatten die Menschen so wenig Vertrauen in die Zukunft, dass ein jeder nahm, was er nur ergattern konnte: Jeder glaubte, dass der andere die Glasscheiben aus dem Gewächshaus nehmen würde - und so das Gewächshaus (und damit ihre Existenzgrundlage) zerstörte. Aber wenn das Gewächshaus sowieso der Zerstörung geweiht war, war es für jeden sinnvoll, sich so viel wie möglich anzueignen - auch wenn der Wert des Glases gering war.

Die Art und Weise, wie der marktwirtschaftliche Systemwechsel in Russland umgesetzt wurde, unterhöhlte dieses Sozialkapital. Man brachte es nicht durch harte Arbeit oder Investitionen zu Vermögen, sondern, indem man politische Beziehungen spielen ließ, um sich bei Privatisierungen Staatseigentum zum Schnäppchenpreis unter den Nagel zu reißen. Der Gesellschaftsvertrag zwischen den Bürgern und ihrer Regierung wurde gebrochen, als Rentner mit ansehen mussten, wie die Regierung wertvolles Staatsvermögen verschleuderte, aber gleichzeitig behauptete, sie habe nicht das Geld, um deren Renten zu bezahlen.

Die Konzentration des IWF auf makroökonomische Größen - insbesondere die Inflation - ließ ihn Belange wie Armut, Ungleichheit und Sozialkapital aus dem Blick verlieren. Sprach man ihn auf diese blinden Flecken an, bekam man zu hören: »Inflation trifft gerade die Armen besonders hart.« Aber sein wirtschaftspolitisches Rahmenkonzept verfolgte nicht das Ziel, die Belastungen für die Armen so gering wie möglich zu halten. Und indem er schlichtweg ignorierte, wie sich seine wirtschaftspolitischen Empfehlungen auf die Situation der Armen und das Sozialkapital auswirkten, verhinderte er eben jenen *makroökonomischen* Erfolg, um den es ihm zu tun war. Die Unterminierung des Sozialkapitals schuf ein investitionsfeindliches Umfeld. Da der russischen Regierung nicht einmal an einer sozialen Mindestabsicherung ihrer Bürger gelegen war, verzögerte

sich der Strukturwandel, da selbst nüchterne Betriebsleiter davor zurückschreckten, Arbeiter zu entlassen, weil sie wussten, dass sie die Arbeiter dadurch in tiefste materielle Not stürzten.

Die große Debatte über die Reformstrategie in Russland drehte sich um das Tempo der Reformen. Wer hatte letztlich Recht - die »Schocktherapeuten« oder die »sanften Reformer«? Die Volkswirtschaftstheorie, die sich auf idealisierte Gleichgewichtsmodelle konzentriert, gibt uns weniger Aufschlüsse über die Dynamik, die Reihenfolge, die zeit- und sachgerechte Koordinierung der Reformen, als uns lieb ist - auch wenn die Volkswirte des IWF oft versuchen, die Beistandsländer vom Gegenteil zu überzeugen. Diejenigen, die sich an der Debatte beteiligten, griffen auf Bilder zurück, um andere von der Schlüssigkeit ihres Standpunkts zu überzeugen. Die Befürworter schneller Reformschritte sagten: »Man kann eine Kluft nicht mit zwei Sprüngen überwinden«, während die sanften Reformer erklärten: »Gut Ding will Weile haben« und »Wenn man einen Fluss durchschreitet, braucht man festen Halt unter den Füßen.« In einigen Fällen war die Kluft zwischen den Anhängern der gegensätzlichen Standpunkte eher verbaler als tatsächlicher Natur. Ich nahm an einem Seminar in Ungarn teil, bei dem ein Teilnehmer sagte: »Wir brauchen eine zügige Reform! Alles muss in fünf Jahren über die Bühne sein.« Ein anderer sagte: »Wir brauchen eine Reform der kleinen Schritte. Es wird fünf Jahre dauern.« Die Debatte drehte sich vielfach eher um die Modalitäten der Reform als um das Tempo.

Wir haben bereits zwei der zentralen Kritikpunkte der sanften Reformer kennen gelernt: »Gut Ding will Weile haben« - gute Reformen lassen sich nur schwer planen -, und es kommt auf die zeitliche Reihenfolge der Reformschritte an. So gibt es beispielsweise wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Privatisierung in großem Stil, und es dauert, bis die Voraussetzungen erfüllt sind.[37] Der konkrete Verlauf der Reformen in Russland beweist, dass Anreize wichtig sind, aber dass Russlands Form von »Ersatzkapitalismus« keine Anreize für Vermögensbildung und wirtschaftliches Wachstum lieferte, sondern Anreize für die Zerschlagung von Unternehmen. Die zügige Systemumstellung führte nicht zu einer reibungslos funktionierenden Marktwirtschaft, sondern zu einem anarchischen »Wilden Osten«.

Marktwirtschaftliche Reformen nach bolschewistischem Muster

Hätten die radikalen Reformer über den engen ökonomischen Horizont hinausgeblickt, dann hätten sie in der Geschichte nur wenige Beispiele für gelungene Experimente mit radikalen Reformen erblickt: die Französische Revolution im Jahr 1789 ebenso wie die Pariser Commune von 1871, die Revolution der Bolschewiken in Russland 1917 und die chinesische Kulturrevolution der sechziger und siebziger Jahre. Die Kräfte, die alle diese Revolutionen auslösten, lassen sich leicht verstehen, aber eine jede brachte ihren eigenen Robespierre hervor - ihre politischen Anführer, die entweder durch die Revolution korrumpiert wurden oder sich zu Exzessen hinreißen ließen. Dagegen war die erfolgreiche amerikanische »Revolution« eigentlich kein gesellschaftlicher Umsturz; sie war eine *revolutionäre* Veränderung der politischen Ordnung, aber sie ging mit einer *evolutionären* Veränderung der Gesellschaftsstruktur einher. Die radikalen Reformer in Russland dagegen bemühten sich um eine revolutionäre Umwälzung der ökonomischen *und* gesellschaftlichen Ordnung. Leider scheiterten sie letztlich in beidem: Das Ergebnis war eine Marktwirtschaft, in der viele ehemalige Partei-Apparatschiks einfach mit erweiterten Vollmachten zur Leitung und Ausschlachtung von Betrieben ausgestattet wurden, die sie schon in der kommunistischen Ära geleitet hatten, und in der frühere KGB-Offiziere noch immer die Hebel der Macht in den Händen hielten. Es gab eine neue Dimension: Ein paar neue Herrscher übten enorme politische und wirtschaftliche Macht aus.

Tatsächlich benutzten die radikalen Reformer bolschewistische Strategien - auch wenn sie andere Leitsterne vorgaben. Die Bolschewiken versuchten nach 1917 einem widerstrebenden Volk den Kommunismus aufzuoktroyieren. Ihrer Überzeugung nach bedurfte es zum Aufbau einer sozialistischen Gesellschaft eines Elitekaders, der die Massen auf den richtigen Weg »führen« (meist ein Euphemismus für »mit Gewalt zwingen«) sollte, der nicht unbedingt der Weg war, den die Massen wollten oder für den besten hielten. Bei der »neuen« postkommunistischen

Revolution in Russland versuchte eine Elite unter Führung internationaler Bürokraten in ähnlicher Weise, einer widerstrebenden Bevölkerung rasche Veränderungen aufzuzwingen.

Diejenigen, die die Methode der Bolschewiken befürworteten, schienen sich nicht nur über die Lehren aus der Geschichte radikaler Reformen hinwegzusetzen, sondern postulierten auch, politische Prozesse funktionierten in einer Weise, für die es in der Geschichte keine Parallele gebe. So waren Volkswirte - wie Andrej Schleifer, der durchaus erkannte, wie wichtig eine institutionelle Infrastruktur für eine Marktwirtschaft ist - der Ansicht, Privatisierungen würden, unabhängig von den Modalitäten ihrer Umsetzung, zu einer politischen Nachfrage nach Institutionen führen, die Privateigentum gewährleisten.

Wir können Schleifers Argument als eine (ungerechtfertigte) Erweiterung des Coase-Theorems betrachten. Der Volkswirt Ronald H. Coase, der für seine Arbeit den Nobelpreis erhielt, postulierte, wohl definierte Eigentumsrechte seien unabdingbar, um effiziente Marktergebnisse zu erhalten. Wenn man Vermögensgegenstände an jemanden verteile, der sie nicht effizient zu nutzen verstehe, dann habe diese Person in einer Gesellschaft mit wohl definierten Eigentumsrechten einen Anreiz, diese Vermögensgegenstände an jemanden zu verkaufen, der effizient mit ihnen wirtschaftet. Die Befürworter einer zügigen Privatisierung behaupteten, dies sei der Grund, weshalb man den Modalitäten der Privatisierung kein großes Augenmerk schenken müsse. Wir wissen heute jedoch, dass das Coase-Theorem nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen gültig ist[38], die zweifellos am Anfang der Transformation in Russland nicht erfüllt waren.

Schleifer und Co. haben das Theorem von Coase jedoch weit über den Geltungsbereich hinaus ausgedehnt, den ihm Coase selbst zuerkannte. Sie waren der Meinung, dass es nicht nur für ökonomische, sondern auch für politische Prozesse gelte. Wenn man eine Gruppe mit wohl erworbenen Eigentumsrechten hervorbringen könnte, dann würde diese die Errichtung einer institutionellen Infrastruktur fordern, die notwendig ist, um ein effizientes Funktionieren der Märkte zu gewährleisten, und ihre Forderungen würden sich in dem politischen Willensbildungsprozess niederschlagen. Leider deutet die lange Geschichte

politischer Reformen darauf hin, dass die Einkommensverteilung eine Rolle spielt. Es war die Mittelschicht, die die Reformen verlangte, welche die Grundlage des »Rechtsstaats« bilden. Den Superreichen geht es in der Regel hinter verschlossenen Türen besser, wo sie ungestört über spezielle Vergünstigungen und Vorrechte feilschen können. Zweifellos verdanken wir unser strenges Wettbewerbsrecht nicht den Rockefellers und Bill Gates dieser Welt! Und heute hören wir von den russischen Oligarchen, den neuen Monopolisten, keine Forderung nach einer strengen Wettbewerbspolitik. Diese Herrscher, die ihren Reichtum Mauscheleien mit dem Kreml verdanken, haben auch noch nicht die Einführung rechtsstaatlicher Prinzipien verlangt.

Die Forderung nach freien Medien kam von Leuten, die die Kontrolle über die Medien erlangen wollten, um ihre Macht zu sichern, und sie erhoben diese Forderung immer nur dann, wenn die Regierung sich anschickte, ihre Macht zu beschneiden. In den meisten demokratischen Industrieländern würden solche Konzentrationen wirtschaftlicher Macht von einer Mittelschicht, die gezwungen wäre, Monopolpreise zu bezahlen, nicht lange hingenommen. Die Amerikaner sind seit langem beunruhigt über die Gefahren der Konzentration von Medienmacht, und ähnlich starke Machtkonzentrationen wie im heutigen Russland würden in den USA nicht geduldet. Dennoch haben hochrangige amerikanische und IWF-Bedienstete den Gefahren, die diese Konzentration von Medienmacht mit sich bringt, wenig Beachtung geschenkt; stattdessen konzentrierten sie sich auf die zügige Durchführung der Privatisierung. Und es freute sie - ja, es erfüllte sie mit Stolz -, dass die konzentrierte Macht der Privatmedien erfolgreich dazu eingesetzt wurde, ihre Freunde, Boris Jelzin und die so genannten »Reformer«, an der Macht zu halten.

Aktive und kritische Medien sind unter anderem deshalb so wichtig, weil sie dafür sorgen, dass bei politischen Entscheidungen nicht nur die Interessen einiger weniger, sondern das allgemeine Wohl der Gesellschaft berücksichtigt wird. Für den Fortbestand des kommunistischen Systems war es überlebenswichtig, dass sich keine kritische Öffentlichkeit herausbildete. In Russland konnten unter anderem deshalb keine leistungsfähigen, unabhängigen und konkurrenzstarken Medien entstehen, weil die

politischen Maßnahmen - etwa das *loan-for-share-Programm* - nicht jener öffentlichen Kritik unterzogen wurden, die sie verdient hätten. Doch selbst im Westen wurden die wichtigsten Entscheidungen in der Russlandpolitik - sowohl bei den internationalen Wirtschaftsinstitutionen als auch im US-Finanzministerium -weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen. Weder die Steuerzahler im Westen, denen diese Institutionen doch eigentlich rechenschaftspflichtig waren, noch das russische Volk, das letztlich die Zeche zahlte, waren damals über die Vorgänge genauer im Bilde. Erst jetzt ringen wir mit der Frage: »Wer hat Russland zugrunde gerichtet? - Und weshalb?«

KAPITEL 6

Unfaire Handelsgesetze und andere Missstände

Der IWF ist eine politische Institution. Das Beistandspaket von *1998* war von dem Wunsch diktiert, Jelzin an der Macht zu halten, auch wenn es nach allen *Prinzipien,* an denen sich die Kreditvergabe hätte orientieren sollen, wenig sinnvoll war. Die stillschweigende Hinnahme, um nicht zu sagen offene Unterstützung für das korrupte loan-for-share-Privatisierungsprogramm, ging auch davon aus, dass die Korruption für etwas gut war - die Wiederwahl Jelzins zu sichern.[39] Die IWF-Politik auf diesen Gebieten war untrennbar mit den politischen Positionen des US-Finanzministeriums verknüpft.

Innerhalb der Clinton-Administration gab es in der Tat Bedenken gegen die Strategie des Finanzministeriums. Nach der

Niederlage der Reformer im Dezember 1993 artikulierte Strobe Talbott, der spätere stellvertretende Außenminister, die weit verbreiteten Vorbehalte gegen die Strategie der Schocktherapie: dass der Schock zu heftig und der therapeutische Nutzen zu gering ausfallen könnte. Wir vom Sachverständigenrat waren eindeutig der Meinung, dass die USA Russland in die falsche Richtung schickten. Aber das US-Finanzministerium erklärte die russische Wirtschaftspolitik zu seiner Domäne, wandte sich gegen alle Versuche, einen offenen Dialog innerhalb oder außerhalb der Regierung zu führen, und hielt stur an seiner Empfehlung einer Schocktherapie und einer zügigen Privatisierung fest.

Die Einstellung der Verantwortlichen beim US-Finanzminister war ebenso politisch wie ökonomisch motiviert. Sie waren besorgt über die drohende Gefahr eines Rückfalls in den Kommunismus. Die sanften Reformer dagegen waren beunruhigt, die Schocktherapie könne misslingen: Wachsende Armut und sinkende Einkommen würden die marktwirtschaftlichen Reformen untergraben. Auch hier sollten die Befürworter einer sanften Reform Recht behalten. Die Wahlen in Moldawien im Februar 2000, bei denen die Altkommunisten siebzig Prozent der Sitze im Parlament errangen, waren vielleicht ein Extremfall, aber mittlerweile hat sich fast überall in den Transformationsländern Ernüchterung über radikale Reformen und die Schocktherapie breit gemacht.[40] Die Ansicht, der Systemübergang sei die letzte Runde in der Schlacht zwischen Gut und Böse, zwischen Markt und Kommunismus, führte zu einem weiteren Problem: Der IWF und das US-Finanzministerium behandelten die meisten Ex-Kommunisten mit Herablassung und Misstrauen. Vielleicht die meisten derjenigen, die in kommunistischen Regierungen Ämter bekleidet hatten, waren keineswegs absolut linientreu. Vielmehr waren sie Pragmatiker, die innerhalb des Systems vorankommen wollten. Wenn das System von ihnen verlangte, der kommunistischen Partei beizutreten, dann erschien ihnen dies nicht als ein unverhältnismäßig hoher Preis. Sie freuten sich jedoch genauso wie alle anderen über das Ende der kommunistischen Herrschaft und die Wiederherstellung demokratischer Prozesse. Diese Menschen nahmen aus ihrer kommunistischen Vergangenheit den Glauben mit, der Staat habe die Verantwortung, sich um die Bedürftigen zu kümmern und eine

möglichst egalitäre Gesellschaft zu schaffen. Einige (vermutlich relativ wenige) waren kommunistische Betonköpfe, und dennoch scherten IWF und US-Finanzministerium sie alle oft über einen Kamm.

Tatsächlich wandelten sich viele dieser Ex-Kommunisten zu Sozialdemokraten unterschiedlichster Ausrichtung. In der amerikanischen Parteienlandschaft würden sie ein Spektrum besetzen, das von den ehemaligen Demokraten des New Deal bis zu den heutigen Neuen Demokraten reicht, obgleich die meisten ersteren näher standen als letzteren. Es lag eine gewisse Ironie darin, dass sich ausgerechnet die von den Demokraten getragene Clinton-Administration, die nach außen hin geradezu sozialdemokratische Positionen vertrat, in den Transformationsländern so oft mit Reformern verbündete, die nach rechts tendierten - den Anhängern Milton Friedmans und Befürwortern radikaler marktwirtschaftlicher Reformen, die den sozialen Folgen und Verteilungswirkungen ihrer Politik wenig Beachtung schenkten.

In Russland hatte man sogar nur mit Ex-Kommunisten zu tun. Jelzin selbst war Ex-Kommunist und noch dazu als Kandidat des Politbüros ein sehr mächtiger. In Russland wurden die Kommunisten nie wirklich entmachtet. Praktisch alle russischen Reformer, selbst Jegor Gaidar, der ehemalige Ministerpräsident, der sich am nachdrücklichsten für Reformen einsetzte, waren Ex-Kommunisten mit besten Beziehungen zum alten Regime. Es schien so, als verliefe die »Demarkationslinie« zwischen denjenigen, die über enge Beziehungen zum KGB und zu Gosplan verfügten, den Zentren der politischen und ökonomischen Kontrolle unter dem alten Regime, und allen anderen. Die »guten Kerle« waren die Apparatschiks, die Staatsbetriebe geleitet hatten, etwa Viktor Tschernomyrdin, der Chef von Gasprom, der Gaidar als Ministerpräsident ablöste - Männer der Praxis, mit denen wir verhandeln konnten. Mochten sie auch keinerlei Skrupel haben, möglichst viel an Staatsvermögen für sich und ihre Freunde abzuzweigen, so waren sie doch eindeutig keine linken Ideologen. Doch die Machtpolitik setzte sich schließlich durch, als die Bush-Administration beschloss, sich mit Putin, trotz dessen KGB-Vergangenheit, anzufreunden. Auch wenn uns eine verfehlte Ideologie im Umgang mit aufstrebenden Führungsfiguren und Parteien in Osteuropa geblendet haben mag,

haben in Russland auch politische Fehleinschätzungen eine Rolle gespielt. Viele unserer »Verbündeten« waren weniger daran interessiert, jene Form der Marktwirtschaft aufzubauen, die im Westen so gut funktionierte, als daran, sich selbst zu bereichern.

Als die Probleme der Reformstrategie und die Schwächen der Regierung Jelzin mit der Zeit deutlicher wurden, reagierten die Verantwortlichen beim IWF und US-Finanzministerium ähnlich wie ehedem US-Regierungsvertreter, als sich die Niederlage im Vietnamkrieg immer deutlicher abzeichnete: Sie ignorierten die Tatsachen, sie leugneten die Wirklichkeit, sie unterdrückten jegliche Diskussion und sie vergeudeten immer mehr Geld für eine verlorene Sache. Russland sei fast über den Berg, die Wirtschaft würde nun bald deutlich wachsen, der nächste Kredit würde die russische Wirtschaft nun endgültig flottmachen, Russland habe mittlerweile bewiesen, dass es die Bedingungen der Kreditabkommen erfüllen werde, und so weiter und so fort. Als sich die Erfolgsaussichten immer mehr verdüsterten, als die Krise unabwendbar zu sein schien, änderte sich die Rhetorik: Statt des Vertrauens in Jelzin wurde jetzt die Gefahr einer unwägbaren Alternative in den Vordergrund gestellt.

Die Angst war förmlich mit Händen zu greifen. Eines Tages bekam ich einen Anruf von einem hochrangigen Berater der russischen Regierung. Er wollte eine Expertenrunde organisieren, die Strategien formulieren sollte, wie die russische Wirtschaft nachhaltig angekurbelt werden könnte. Das beste Rezept, das der IWF während seiner jahrelangen Beratungstätigkeit offerieren konnte, war Stabilisierung; bei Wachstumsstrategien dagegen stand er mit leeren Händen da. Und es war klar, dass Stabilisierung - zumindest so, wie sie der IWF verstand - das Wachstum nicht fördern würde. Als der IWF und das US-Finanzministerium Wind von der beabsichtigten Expertenrunde bekamen, wurden sie sofort aktiv. Finanzminister Rubin rief den Präsidenten der Weltbank an, und ich wurde angewiesen, nicht an der Runde teilzunehmen. Doch obgleich das US-Finanzministerium die Weltbank oft als seinen Erfüllungsgehilfen betrachtet, können andere Länder, wenn sie sich eng miteinander abstimmen, selbst den US-Finanzminister austricksen. Und so geschah es hier: Nach den entsprechenden Anrufen und Briefen aus Russland reiste ich dorthin.

Als sich die Fehlschläge immer deutlicher abzeichneten und als immer klarer wurde, dass die USA aufs falsche Pferd gesetzt hatten, versuchten die US-Vertreter noch energischer, jegliche Kritik und öffentliche Diskussion zu verhindern. Das US-Finanzministerium wollte Gespräche zwischen Mitarbeitern der Weltbank und Journalisten unterbinden, um sicherzustellen, dass allein seine Sicht der Dinge Gehör fände. Dabei hielt das Finanzministerium mit bemerkenswerter Beharrlichkeit an seiner Strategie fest, obwohl ihm immer mehr handfeste Belege für Korruption vorlagen. Die Korruption war kein Geheimnis gewesen: Es wurde offen darüber gesprochen, ob Jelzins Ministerpräsident, Viktor Tschernomyrdin, während seiner Zeit als Chef von Gasprom, dem staatlichen Gasmonopolisten, eine oder fünf Milliarden Dollar für sich abgezweigt hatte. Auch das Finanzministerium muss von dieser Korruption gewusst haben.

Für viele war das erwähnte *loans-for-share-Privatisierungsprogramm* - das dazu führte, dass ein paar Oligarchen die Kontrolle über einen Großteil der gewaltigen Rohstoffvorkommen des Landes erlangten - der kritische Punkt, an dem die Vereinigten Staaten deutlich ihre Meinung hätten sagen sollen. In Russland entstand nicht zu Unrecht der Eindruck, die US-Regierung habe sich mit der Korruption verbündet. Als öffentliche Geste der Unterstützung lud der stellvertretende Finanzminister Lawrence Summers den in seiner Heimat verständlicherweise äußerst unpopulären Anatoli Tschubais, der in der russischen Regierung für die Privatisierung zuständig war und den loans-for-share-Betrug eingefädelt hatte, in sein Privathaus ein. Das US-Finanzministerium und der IWF betraten die politische Bühne in Russland. Indem sich die Vereinigten Staaten, der IWF und die internationale Staatengemeinschaft so entschieden mit denjenigen solidarisierten, die am Ruder waren, während gleichzeitig durch die korrupte Privatisierungspraxis eine Ungleichheit gewaltigen Ausmaßes geschaffen wurde, haben sie sich unwiderruflich mit einer Politik verbündet, die bestenfalls die Interessen der Vermögenden auf Kosten des Durchschnittsrussen förderte.

Als die amerikanischen und europäischen Zeitungen die Korruption schließlich öffentlich bekannt machten, hörte sich die Verurteilung durch das US-Finanzministerium halbherzig und

fadenscheinig an. In Wirklichkeit hatte der Leiter der Revisionsstelle der Duma diese Beschuldigungen schon lange, bevor sie in die Schlagzeilen gerieten, in Washington vorgebracht. In der Weltbank wurde mir eindringlich nahe gelegt, mich nicht mit ihm zu treffen, da wir sonst den Eindruck erwecken würden, seinen Anschuldigungen Glauben zu schenken. Wenn das Ausmaß der Korruption unbekannt war, so deshalb, weil sich alle die Augen und Ohren zuhielten.

Den langfristigen US-amerikanischen Interessen wäre sehr viel besser gedient gewesen, wenn wir uns nicht so eng mit bestimmten Politikern eingelassen und demokratische Prozesse auf breiter Front unterstützt hätten. So hätte man beispielsweise aufstrebende Nachwuchspolitiker in Moskau und in den Provinzen, die entschieden gegen Korruption waren und eine echte Demokratie schaffen wollten, unterstützen können.

Ich wünschte mir, es hätte zu Beginn der Clinton-Administration eine offene Debatte über die künftige Russlandpolitik der US-Regierung gegeben, bei der die ausländische Diskussion stärker berücksichtigt worden wäre. Meines Erachtens hätte Clinton, wenn ihm die Argumente unterbreitet worden wären, eine ausgewogenere Strategie eingeschlagen. Er hätte die sozialen Belange stärker berücksichtigt, und er hätte den politischen Prozessen einen größeren Stellenwert beigemessen, als dies das Finanzministerium tat. Doch wie so oft erhielt der Präsident nie die Gelegenheit, sich die ganze Palette von Problemen und Positionen anzuhören. Das Finanzministerium hielt die Sache für zu wichtig, als dass man dem Präsidenten die Entscheidungsfindung überlassen durfte. Vielleicht dachte Clinton aufgrund des Desinteresses der amerikanischen Öffentlichkeit, die Angelegenheit sei nicht so wichtig, als dass er sich eingehender damit befassen müsse.

Es gibt viele Menschen in Russland (und in anderen Ländern), die der Meinung sind, die Politik sei nicht aus bloßem Zufall gescheitert, vielmehr seien die Misserfolge bewusst herbeigeführt worden, um Russland zu schwächen und auf unbestimmte Zeit als Bedrohung auszuschalten. Diese konspirative Auffassung schreibt sowohl dem IWF als auch dem US-Finanzministerium mehr

Böswilligkeit und mehr Raffinesse zu, als sie meines Erachtens besitzen. Ich glaube, dass sie vom Erfolg der von ihnen befürworteten Politik überzeugt waren. Sie glaubten, eine starke russische Volkswirtschaft und eine stabile reformorientierte Regierung seien im Interesse sowohl der Vereinigten Staaten als auch des globalen Friedens.

Aber diese politischen Empfehlungen waren nicht völlig altruistisch, sondern geprägt von US-Wirtschaftsinteressen - oder, um genauer zu sein, US-Finanz- und Handelsinteressen. So war der *bail-out* vom Juli 1998 eine Rettungsaktion ebenso für die westlichen Banken, die Gefahr liefen, Milliarden von Dollar zu verlieren (und die schließlich diese Milliarden tatsächlich verloren), wie für Russland selbst. Aber nicht nur die direkten Interessen der Wall Street, sondern auch die Ideologie der Finanzwelt beein-flussten die politischen Entscheidungen. So scheut die Wall Street die Inflation wie der Teufel das Weihwasser, denn sie untergräbt den realen Wert dessen, was Gläubigern geschuldet wird. Dies wiederum führt zu Zinssteigerungen, die ihrerseits die Rentenkurse auf Talfahrt schicken. Dagegen bereitet Arbeitslosigkeit den Finanzinvestoren kaum Kopfzerbrechen. Für die Wall Street gibt es nichts Heiligeres als das Privateigentum - daher auch der Nachdruck, den die Wall Street auf Privatisierung legt. Dagegen ist das Interesse der Wall Street an einer effizienten Wettbewerbspolitik allenfalls lau, denn schließlich werden die Fusionen, die dem Wettbewerb schaden, unter tätiger Mithilfe der Wall Street eingefädelt. Und es war der spätere US-Finanzminister Paul O'Neill, der das globale Aluminiumkartell zusammenschmiedete. Konzepte wie Sozialkapital und politische Mitbestimmung kommen im Glossar der Wall Street praktisch nicht vor; und eine unabhängige Zentralbank ist der Wall Street deutlich lieber als eine Zentralbank, die einem unmittelbareren politischen Einfluss unterliegt. (Im Falle Russlands lag in dieser Einstellung eine gewisse Ironie: Im Anschluss an die Krise von 1998 drohte ausgerechnet die unabhängige Zentralbank Russlands, eine inflatorischere Geldpolitik zu betreiben, als es dem IWF und einigen Regierungsmitgliedern lieb war, und nicht zuletzt dank ihrer Unabhängigkeit konnte die Zentralbank Korruptionsvorwürfe von sich weisen.)

Wirtschaftliche Sonderinteressen in den USA beeinflussen die

Politik in einer Weise, die den allgemeinen nationalen Interessen zuwiderläuft und das Land in den Ruch der Heuchelei bringt. Die Vereinigten Staaten unterstützen den Freihandel, doch wenn ein armes Land ein einheimisches Produkt in die USA exportieren möchte, gewinnen protektionistische Interessen allzu oft die Oberhand. Diese inländischen Arbeitsmarkt- und Geschäftsinteressen benutzen die zahlreichen Handelsgesetze, die offiziell unter der Bezeichnung »Gesetze gegen unlautere Handelspraktiken« firmieren, aber im Ausland oft als »Gesetze über unlautere Handelsbeschränkungen« bezeichnet werden, um unüberwindbare Importschranken zu errichten.

Unmittelbar nachdem der Preis für Aluminium Anfang 1994 stark gefallen war, ereignete sich der gravierendste Fall der Einmischung von US-Sonderinteressen in Handelsfragen, den ich als Mitglied der US-Regierung miterlebte. Die amerikanischen Aluminiumproduzenten reagierten auf den Preisverfall mit dem Vorwurf, Russland verkaufe Aluminium zu Dumpingpreisen. Jede ökonomische Analyse der Situation belegte zweifelsfrei, dass Russland kein Dumping betrieb. Russland verkaufte Aluminium lediglich zum Weltmarktpreis, der sowohl wegen eines globalen Nachfragerückgangs aufgrund des sich abschwächenden Wachstums der Weltwirtschaft als auch wegen des rückläufigen Aluminiumbedarfs des russischen Militärs nachgab. Zudem war für die Herstellung neuartiger Getränkedosen sehr viel weniger Aluminium erforderlich als früher, und dies drückte ebenfalls auf die Nachfrage nach Aluminium. Ich wusste, dass die amerikanische Industrie die Regierung schon bald um Hilfe bitten würde, entweder in Form neuer Subventionen oder neuer protektionistischer Maßnahmen gegen die ausländische Konkurrenz. Doch selbst ich staunte nicht schlecht über den Vorschlag des damaligen Chefs von Alcoa, ein weltweites Aluminiumkartell zu gründen. Er drohte, sich auf US-amerikanische Antidumping-Gesetze zu berufen, um russisches Aluminium so lange vom amerikanischen Markt zu verbannen, bis das Kartell gegründet war. Ich war entsetzt und wollte der Sache auf den Grund gehen. Bei einer Stippvisite in Russland sprach ich mit Gaidar, der damals als erster stellvertretender Ministerpräsident für Wirtschaftsfragen zuständig war; wir

wussten beide, dass Russland kein Dumping betrieb, aber wir wussten auch, dass die US-Gesetze angewendet und missbraucht werden konnten und würden. Dennoch war Gaidar klar, dass ein Kartell für Russland sehr nachteilig wäre, und er war wie ich der Meinung, dass wir uns dem Ansinnen widersetzen sollten. Leider, aber nicht unerwartet, setzten sich die Sonderinteressen durch.

Bei einer turbulent verlaufenden Sitzung hochrangiger US-Ministerialer wurde grünes Licht gegeben für die Gründung eines internationalen Kartells. Mitglieder des Wirtschaftssachverständigenrats und Vertreter des Justizministeriums waren aufgebracht. Ann Bingaman, die für Kartellrecht zuständige Justizstaatssekretärin, setzte die Teilnehmer der Runde davon in Kenntnis, dass sie wegen Verstoßes gegen das Kartellgesetz juristisch belangt werden könnten. Reformer innerhalb der russischen Regierung lehnten die Gründung des Kartells entschieden ab und hatten mir ihre Haltung persönlich mitgeteilt. Sie wussten, dass die mengenmäßigen Beschränkungen, die das Kartell verhängen würde, den Ministerien, die unter dem alten Regime eine Schlüsselfunktion innehatten, wieder mehr Macht geben würden. Bei einem Kartell würden jedem Land gewisse Mengenkontingente (Quoten) an Aluminium zugeteilt, die es produzieren beziehungsweise exportieren darf. Die Ministerien würden über die Verteilung der Quoten im Inland entscheiden. Dies war genau jenes System, mit dem sie sich auskannten und das ihnen lag. Ich befürchtete, dass die Sondergewinne, die durch die Handelsrestriktionen anfielen, eine weitere Quelle der Korruption bilden würden. Wir ahnten nicht, dass in dem neuen Mafia-Russland ein heftiger Streit um die Zuteilung der Quoten entbrennen und zu einem regelrechten Blutbad führen würde.

Obgleich es mir gelungen war, fast alle von den Gefahren der Kartelllösung zu überzeugen, gaben zwei Stimmen den Ausschlag. Das US-Außenministerium mit seinen engen Beziehungen zu den altkommunistischen Kaderministerien unterstützte die Gründung eines Kartells. Dem State Department geht Ordnung über alles, und Kartelle schaffen Ordnung. Die dem alten Regime verhafteten Ministerien hatten natürlich von Anfang an nichts von dieser marktwirtschaftlichen Umstellung gehalten, und die Erfahrung mit dem Aluminium bestätigte ihre

Auffassung. Rubin, der damals den Nationalen Wirtschaftsrat leitete, spielte eine entscheidende Rolle und stellte sich auf die Seite des State Department. Der Aluminiumfall[41] bewies, dass die US-Regierung bei einem Konflikt zwischen Grundsätzen und lautstarken Sonderinteressen letzteren den Vorzug gab.[42]

Das Aluminiumkartell war weder der erste noch der letzte Fall, bei dem sich Sonderinteressen gegen das nationale und globale Ziel einer erfolgreichen Transformation durchsetzten. In der Zeit des Wechsels von der Bush- zur Clinton-Administration schlössen Russland und die Vereinigten Staaten ein historisches Abrüstungsabkommen. Ein US-Staatsunternehmen, die United States Enrichment Corporation (USEC), sollte russisches Uran aus ausgemusterten Atomsprengköpfen aufkaufen und in die Vereinigten Staaten transportieren. Das Uran sollte abgereichert werden, damit es nicht länger kernwaffentauglich war, und anschließend in Kernkraftwerken verwendet werden. Der Verkauf sollte Russland dringend benötigte Gelder verschaffen, um sein Kernmaterial besser zu kontrollieren.

So unglaublich es erscheinen mag, beriefen sich gewisse Kreise ein weiteres Mal auf das Gesetz gegen unlautere Handelspraktiken. Die amerikanischen Uranproduzenten behaupteten, Russland verkaufe Uran zu Dumpingpreisen auf den US-Märkten. Wie im Falle des Aluminiums entbehrte diese Anschuldigung jeglicher ökonomischer Grundlage. Doch das US-Gesetz »gegen« lautere Handelspraktiken, wie es eigentlich heißen sollte, wurde nicht nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen konzipiert. Es dient einzig und allein dem Zweck, amerikanische Wirtschaftszweige zu schützen, die durch Importe empfindliche Nachteile erleiden würden.

Als der Import von Uran zu Abrüstungszwecken durch die US-Regierung von amerikanischen Uranproduzenten auf der Grundlage des Gesetzes gegen unlautere Handelspraktiken angefochten wurde, zeigte sich, dass dieses Gesetz geändert werden musste. Das Wirtschaftsministerium und der US-Handelsbeauf-tragte wurden - durch Überzeugungsarbeit auf höchster Ebene - schließlich dazu gebracht, Änderungsanträge zu diesem Gesetz im Kongress einzubringen. Der Kongress lehnte die Änderungsanträge jedoch ab. Ich bin mir bis heute nicht sicher, ob das

Wirtschaftsministerium und der Handelsbeauftragte die Bemühungen um eine Gesetzesänderung dadurch sabotierten, dass sie den Antrag dem Kongress in einer Weise zuleiteten, der die Abstimmungsniederlage unvermeidlich machte, oder ob sie gegen einen Kongress kämpften, der von jeher eine entschieden protektionis-tische Haltung eingenommen hat.

Ebenso verblüffend war das, was als Nächstes geschah. Zum großen Missvergnügen der Reagan- und Bush-Administrationen lagen die USA im Privatisierungswettstreit der achtziger Jahre weit zurück. Margaret Thatcher hatte Staatsunternehmen im Wert von vielen Milliarden Dollar privatisiert, während die US-Regierung lediglich eine Heliumfabrik in Texas im Wert von zwei Millionen Dollar privatisiert hatte. Natürlich war die Ausgangslage völlig unterschiedlich: Thatcher konnte viel mehr und viel größere verstaatlichte Wirtschaftszweige privatisieren. Schließlich verfielen die Befürworter der Privatisierung in den USA ausgerechnet auf ein Unternehmen, das kaum ein anderes Land hätte privatisieren wollen: die USEC, die Uran für Kernreaktoren, aber auch für Atombomben anreichert. Die Privatisierung war äußerst problematisch. Die USEC hatte den Auftrag erhalten, das angereicherte Uran aus Russland in die USA zu bringen; als Privatunternehmen hätte es daher eine Monopolstellung inne, die den Kartellbehörden kaum entgehen dürfte. Noch gravierender war freilich, dass der Wirtschaftssachverständigenrat in einem Gutachten die Anreize einer privatisierten USEC analysiert und überzeugend dargelegt hatte, dass das Unternehmen größtes Interesse daran hätte, das russische Uran nicht in die USA zu bringen. Dies war ein echter Anlass zur Sorge: Es gab große Befürchtungen hinsichtlich einer unkontrollierten Weitergabe von kernwaffentauglichem Material an einen »Schurkenstaat« oder eine terroristische Organisation - und die Vorstellung, dass ein finanziell angeschlagenes Russland angereichertes Uran an jeden solventen Abnehmer verkaufen würde, war nicht gerade beruhigend. Die USEC versicherte nachdrücklich, dass sie niemals übergeordneten US-Interessen zuwiderhandeln werde und dass sie das russische Uran so schnell in die USA schaffen werde, wie es die Russen verkauften. Doch in derselben Woche, in der die Unternehmensleitung dies feierlich beteuerte, erlangte ich Kenntnis von einem Geheimabkommen zwischen der USEC und

der zuständigen russischen Behörde. Russland hatte angeboten, seine Lieferungen zu verdreifachen, und die USEC hatte das nicht nur abgelehnt, sondern auch ein hübsches Sümmchen »Schweigegeld« bezahlt, um das Angebot (und die Ablehnung durch die USEC) geheim zu halten. Man hätte meinen können, dass dies allein genügt hätte, um der Privatisierung einen Riegel vorzuschieben, doch weit gefehlt: Das US-Finanzministerium, vertreten durch den stellvertretenden Minister, bestand im Inland ebenso konsequent auf Privatisierung wie in Russland. Interessanterweise war diese einzige größere Privatisierung des Jahrzehnts in Amerika - wie ähnliche Projekte in anderen Ländern - mit so gravierenden Problemen behaftet, dass Gesetzesentwürfe zur erneuten Verstaatlichung des Unternehmens gemeinsam von Demokraten und Republikanern im Kongress eingebracht wurden. Unsere Prognose, die Privatisierung werde negative Auswirkungen auf den Import von angereichertem Uran aus Russland haben, erwies sich leider als völlig zutreffend. Tatsächlich schien es zu einem Zeitpunkt so, als kämen sämtliche Exporte in die USA zum Erliegen. Zu guter Letzt verlangte die USEC gigantische Subventionen, um den Import fortzusetzen. Das rosige wirtschaftliche Bild, das die USEC (und das US-Finanzministerium) gezeichnet hatten, erwies sich als falsch, und Investoren waren verärgert, als der Aktienkurs einbrach. Eine Firma, die finanziell auf tönernen Füßen stand und für die gesamte US-Produktion von hoch angereichertem Uran zuständig war, sorgte für eine gewisse Nervosität. Schon wenige Jahre nach der Privatisierung wurde die Frage gestellt, ob das Finanzministerium der USEC allen Ernstes jene finanzielle Solidität bescheinigen durfte, die eine gesetzliche Voraussetzung für die Fortführung des Geschäftsbetriebs war.

KAPITEL 7

Bessere Wege in die Marktwirtschaft

Als sich das Scheitern der radikalen Reformstrategien in Russland und anderen Ländern immer deutlicher abzeichnete, haben diejenigen, die darauf gedrängt hatten, behauptet, sie hätte keine andere Wahl gehabt. Aber es gab durchaus alternative Strategien. Dies zeigte sich bei einer Konferenz in Prag im September 2000, als ehemalige Regierungsvertreter aus mehreren osteuropäischen Staaten - sowohl aus solchen, deren Umwandlung erfolgreich verlaufen, als auch aus Ländern, deren Bilanz enttäuschend war - ihre Erfahrungen kritisch bewerteten. Die Regierung der Tschechischen Republik unter Vaclav Klaus erhielt anfänglich vom IWF wegen ihrer zügigen Privatisierungspolitik gute Noten; ihr Management des gesamten Transformationsprozesses führte jedoch zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts, das Ende der neunziger Jahre niedriger lag als 1989. Hochrangige Vertreter der Regierung Klaus behaupteten, sie hätten keine andere Wahl gehabt. Aber diese Behauptung wurde von Referenten aus Tschechien und anderen Ländern in Frage gestellt. Es gab sehr wohl Alternativen; andere Länder beschritten andere Wege - und es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen verschiedenen Vorgehensweisen und verschiedenen Erfolgsbilanzen.

Polen und China konzipierten Strategien, die sich nicht an den Leitlinien des »Washington Consensus« orientierten. Polen ist das erfolgreichste osteuropäische Transformationsland, und China hat in den letzten zwanzig Jahren die höchsten Wachstumsraten von allen größeren Volkswirtschaften der Welt verzeichnet. Polen begann mit einer »Schocktherapie«, um die Hyperinflation einzudämmen, und der anfängliche und begrenzte Einsatz dieser Maßnahme hat viele zu der Annahme verleitet, Polen betreibe

eine »schocktherapeutische« Systemumstellung. Doch das ist völlig falsch. Polen erkannte sehr schnell, dass die Schocktherapie zwar das probate Mittel zur Bekämpfung der Hyperinflation war, aber nicht dazu taugte, einen grundlegenden gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen. Polen verfolgte eine Politik der sanften Privatisierung, während es gleichzeitig die Grundinstitutionen einer Marktwirtschaft aufbaute, wie etwa Banken, die Kredite vergeben, und ein Rechtssystem, das die Einhaltung von Verträgen und geordnete Konkursverfahren gewährleistet. Die polnische Regierung erkannte, dass eine Marktwirtschaft ohne diese Institutionen nicht funktionieren kann. Anders als Polen privatisierte die Tschechische Republik Staatsbetriebe, bevor sie die Banken privatisierte. Die Staatsbanken gaben den privatisierten Unternehmen weiterhin Kredite; die Firmen, die der Staat begünstigte, erhielten billiges Geld, mussten keine strenge Ausgabendisziplin wahren und konnten daher durchgreifende Sanierungsmaßnahmen aufschieben. Der frühere stellvertretende Ministerpräsident und Finanzminister Polens, Grzegorz W. Kolodko, hat behauptet, sein Land verdanke seinen Erfolg der ausdrücklichen Ablehnung des »Washington Consensus«. Das Land tat nicht das, was der IWF empfahl - es betrieb keine zügige Privatisierung, und es stellte die radikale Inflationsbekämpfung nicht über alle anderen wirtschaftspolitischen Belange. Dagegen legte es großen Wert auf einige Dinge, denen der IWF kaum Beachtung schenkte - wie etwa die breite demokratische Unterstützung für die Reformen, die eine niedrige Arbeitslosigkeit, Unterstützung von Erwerbslosen, Anpassung der Renten an die Inflation und Schaffung der für eine funktionierende Marktwirtschaft erforderlichen institutionellen Infrastruktur voraussetzten.

Der allmähliche Privatisierungsprozess ermöglichte Sanierungsmaßnahmen vor der Privatisierung, und die Großbetriebe konnten in schlagkräftige kleinere Einheiten umgewandelt werden. So entstand ein neuer, hochdynamischer Sektor von kleinen Firmen, von jungen Managern geleitet, die bereit waren, in ihre Zukunft zu investieren.[43]

Ganz ähnlich steht Chinas Erfolg in den letzten zehn Jahren in bemerkenswertem Gegensatz zu dem Scheitern Russlands. Während die chinesische Volkswirtschaft in den neunziger Jahren

durchschnittlich um zehn Prozent pro Jahr wuchs, schrumpfte die russische Volkswirtschaft im Schnitt um 5,6 Prozent pro Jahr. Am Ende des Jahrzehnts war das Realeinkommen (die so genannte »Kaufkraft«) in China vergleichbar mit dem in Russland. Während die Transformation der chinesischen Volkswirtschaft mit der stärksten Verringerung der Armut in der Geschichte der Menschheit einherging (von 358 Millionen Menschen 1990 auf 208 Millionen im Jahr 1997, wenn man Chinas zugegebenermaßen niedrigere Armutsgrenze von einem Dollar pro Tag zugrunde legt), wurde der Systemwechsel in Russland von dem wohl stärksten Anstieg der Armut in einem so kurzen Zeitraum (abgesehen von Krieg und Hungersnöten) begleitet.

Der Gegensatz zwischen den Strategien Chinas und Russlands konnte deutlicher nicht sein, und er zeigte sich bereits bei den ersten Schritten auf dem Weg in die Marktwirtschaft. China begann mit seinen Reformen in der Landwirtschaft, die es vom kollektiven System auf die »individuelle Verantwortung« umstellte, was faktisch einer Teilprivatisierung gleichkam. Es war keine vollständige Privatisierung - Privatpersonen durften Grundstücke nicht frei kaufen und verkaufen; aber die Produktionssteigerungen zeigten, wie viel sich durch eine begrenzte Teilreform erreichen ließ. Dies war eine gewaltige Leistung, die Hunderte Millionen von Arbeitern betraf und innerhalb weniger Jahre zu Stande gebracht wurde. Aber dieser Reformschritt wurde in einer Weise angegangen, die ihm breiten Rückhalt sicherte: eine erfolgreiche Erprobung in einer Provinz, gefolgt von Experimenten in mehreren anderen, die ebenfalls erfolgreich waren. Die Erfolge waren so offenkundig, dass die Zentralregierung diese Veränderungen nicht erzwingen musste; sie wurden bereitwillig übernommen. Aber die chinesische Führung erkannte, dass sie sich nicht auf ihren Lorbeeren ausruhen durfte, und die Reformen mussten auf die gesamte Wirtschaft ausgedehnt werden.

Zu diesem Zeitpunkt wandte sich die chinesische Regierung an mehrere amerikanische Berater, darunter den Volkswirt Kenneth Arrow von der Stanford University und mich. Arrow war unter anderem für seine Arbeit über die Grundlagen der Marktwirtschaft mit dem Nobelpreis ausgezeichnet worden; er hatte die mathematischen Grundlagen erarbeitet, die erklärten, weshalb und

unter welchen Bedingungen Marktwirtschaften effizient funktionieren. Er hatte auch bahnbrechende Beiträge zur dynamischen Wirtschaftstheorie geleistet, die sich mit der Frage be-fasst, wie sich Volkswirtschaften verändern. Doch anders als jene Reformgurus, die mit volkswirtschaftlichen Lehrbüchern unterm Arm nach Russland gingen, erkannte er die Grenzen dieser theoretischen Modelle. Wir betonten gemeinsam, dass es entscheidend darauf ankomme, einen funktionsfähigen Wett-bewerb und die institutionelle Infrastruktur einer Marktwirtschaft zu schaffen. Die Privatisierung war zweitrangig. Die schwierigsten Fragen, die die Chinesen stellten, bezogen sich auf dynamische Prozesse, vor allem die Umstellung von verzerrten Preisen auf Marktpreise. Die Chinesen warteten mit einer raffinierten Lösung auf - einem zweistufigen Preissystem, wonach die Preise der Güter, die eine Firma nach den alten Quoten herstellte, nach alten Preisen festgesetzt werden sollten, während die Preise von allem, was über die alten Quoten hinaus produziert wird, als freie Marktpreise festgesetzt werden sollten. Das System sicherte umfassende Anreize *beim Grenzerlös* - also genau dort, wo sie nach Ansicht der Volkswirte am wichtigsten sind -, vermied dagegen die gewaltigen Umverteilungen, zu denen es gekommen wäre, wenn die neuen Preise sofort für die gesamte Produktion gegolten hätten. Es erlaubte dem Markt, »tastend« und mit minimalen Störungen nach den unverzerrten Preisen zu suchen; dieser Pro-zess verläuft nicht immer glatt. Am wichtigsten aber ist, dass die chinesische Strategie allmählicher Reformen die Falle einer galoppierenden Inflation, in die Russland und andere Länder, die unter der Kuratel des IWF Schocktherapien einleiteten, getappt waren, und all die anderen verhängnisvollen Konsequenzen einschließlich der Vernichtung der Ersparnisse vermied. Sobald das zweistufige Preissystem seinen Zweck erfüllt hatte, wurde es aufgehoben.

Unterdessen entfesselte China einen Prozess der *schöpferischen* Zerstörung, in dem die alte Volkswirtschaft ausgelöscht und eine neue geschaffen wurde. In den Dörfern und Städten, die ihrer Verantwortung für die Verwaltung der Land-wirtschaft enthoben wurden und nun ihre Aufmerksamkeit anderen Dingen zuwenden konnten, entstanden Millionen neuer Firmen. Gleichzeitig versuchte die chinesische Regierung,

ausländische Unternehmen für Joint Ventures zu gewinnen. Und diese kamen in Scharen - China wurde zum größten Empfänger ausländischer Direktinvestitionen unter den Schwellenländern und zur Nummer acht in der Welt, unmittelbar hinter den Vereinigten Staaten, Belgien, Großbritannien, Schweden, Deutschland, den Niederlanden und Frankreich.[44] Am Ende des Jahrzehnts rangierte China sogar noch weiter vorn. Gleichzeitig begann China, die »institutionelle Infrastruktur« aufzubauen - eine leistungsfähige Börsen-und Bankenaufsicht sowie ein soziales Sicherungsnetz. In dem Maße, wie das soziale Sicherungssystem Gestalt annahm und neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, nahm China die Aufgabe der Umstrukturierung der alten Staatsbetriebe in Angriff, die wie der staatliche Verwaltungsapparat kräftig verschlankt wurden. Innerhalb weniger Jahre wurden die meisten Wohnungen privatisiert. Auch wenn die Herausforderungen keineswegs bewältigt und die Zukunft alles andere als gesichert ist, ist doch unstrittig, dass es der großen Mehrheit der Chinesen heute viel besser geht als vor zwanzig Jahren.

Die »Transformation« des autoritären Regimes der herrschenden Kommunistischen Partei Chinas ist ein schwierigeres Problem. Wirtschaftliches Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung sichern nicht automatisch persönliche Freiheit und Grundrechte. Das Wechselspiel zwischen Politik und Ökonomie ist komplex. Vor fünfzig Jahren war man gemeinhin der Ansicht, dass ein *Tradeoff*- ein Austausch - zwischen Wachstum und Demokratie bestehe. Russland, so glaubte man, könne wirtschaftlich schneller wachsen als die USA, aber um den hohen Preis demokratischer Freiheiten. Wir wissen heute jedoch, dass die Preisgabe der Freiheit den Russen keine ökonomischen Vorteile brachte. Es gibt Beispiele für erfolgreiche Reformen unter diktatorischen Regimen - Pinochet in Chile ist ein Beispiel. Aber häufiger richten Diktaturen ihre Volkswirtschaften zugrunde.

Stabilität ist wichtig für Wachstum, und jeder, der die Geschichte Chinas kennt, weiß, dass die Angst vor Instabilität in diesem Land mit über einer Milliarde Einwohnern sehr groß ist. Letztlich ist die breite Streuung der Früchte von Wachstum und Wohlstand eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung für langfristige Stabilität. Die westlichen Demokratien

haben ihrerseits gezeigt, dass freie (oftmals durch den Staat gezügelte) Märkte Wachstum und Wohlstand in einem Klima individueller Freiheit schaffen können. Diese Grundsätze gelten nicht nur für die Vergangenheit, sondern wohl mehr noch für die »New Economies« der Zukunft.

In seinem Bemühen um Stabilität und Wachstum hat China der Schaffung eines funktionsfähigen Wettbewerbs, neuer Unternehmen und Arbeitsplätze einen größeren Stellenwert eingeräumt als der Privatisierung und Umstrukturierung bestehender Unternehmen. Obgleich China die Bedeutung der Makrostabilisierung erkannte, hat es doch nie Mittel und Zwecke verwechselt und die Inflationsbekämpfung verabsolutiert. Die chinesische Führung erkannte, dass sie massenhafte Arbeitslosigkeit verhindern musste, wenn sie soziale Stabilität bewahren wollte. Die Schaffung von Arbeitsplätzen musste Hand in Hand mit der Strukturbereinigung gehen. Viele der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der chinesischen Führung müssen in diesem Licht interpretiert werden. China entschied sich für eine allmähliche Liberalisierung, die freigesetzte Ressourcen einer effizienteren Verwendung zuführt. Geldpolitische Instrumente und Finanzinstitute erleichterten die Entstehung neuer Unternehmen und Arbeitsplätze. Ein Teil der Gelder floss in unwirtschaftliche Staatsbetriebe, aber die chinesische Führung war der Ansicht, dass es sowohl politisch als auch wirtschaftlich wichtiger sei, die gesellschaftliche Stabilität zu bewahren, die durch hohe Arbeitslosigkeit untergraben würde. Während China seine Staatsunternehmen nicht privatisierte, nahm deren Bedeutung in dem Maße ab, wie neue Unternehmen entstanden; dies ersieht man daran, dass zwanzig Jahre nach Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen nur noch 28,2 Prozent der Industrieproduktion auf die Staatsbetriebe entfielen. China erkannte die Gefahren einer vollständigen Liberalisierung des Kapitalmarktes und öffnete sich doch zugleich für ausländische Direktinvestitionen.

Der Gegensatz zwischen den Ereignissen in China und dem, was in Ländern wie Russland, die sich der IWF-Ideologie unterwarfen, geschah, könnte krasser nicht sein. China, ein Neuling unter den Marktwirtschaften, schien ein ums andere Mal sorgfältiger auf die Anreizeffekte seiner wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu achten, als der IWF dies bei seinen

Programmen tat.

Kommunale Betriebe waren in den ersten Jahren der Transformation von zentraler Bedeutung. Laut IWF-Ideologie konnten sie nicht erfolgreich sein, weil sie *öffentliche* Unternehmen waren. Doch der IWF irrte sich. Die kommunalen Unternehmen lösten das *governance-Problem* - also das Problem einer verantwortlichen, auf Wertschöpfung für alle Interessengruppen ausgerichteten Unternehmensleitung und -kontrolle -, dem der IWF keine weitere Beachtung schenkte, das jedoch für viele Fehlschläge in anderen Ländern verantwortlich war. Die Gemeinden investierten ihre kostbaren Gelder in Produktivvermögen, und es gab einen starken Erfolgswettbewerb. Die Menschen in den Gemeinden sahen, was mit ihren Geldern geschah; sie wussten, ob Arbeitsplätze geschaffen wurden und die Einkommen stiegen. Auch wenn es nicht demokratisch zugegangen sein mag, gab es doch Rechenschaftspflichten. Neue Wirtschaftszweige in China siedelten sich in ländlichen Regionen an. Dies trug mit dazu bei, den sozialen Sprengstoff, der zwangsläufig mit der Industrialisierung entsteht, zu entschärfen. So legte China das Fundament einer neuen Volkswirtschaft auf der Grundlage bestehender Institutionen; es bewahrte und stärkte sein Sozialkapital, das in Russland immer stärker ausgehöhlt wurde.

Das größte Paradox liegt darin, dass viele der Länder, die bei den Reformen einen langsameren Gang einlegten, letztlich tiefer greifende Reformen schneller umsetzten. Der chinesische Aktienmarkt ist größer als der russische. Ein Großteil der russischen Landwirtschaft wird heute kaum anders betrieben als vor zehn Jahren, wohingegen China in weniger als fünf Jahren auf das »System der individuellen Verantwortung« umstellte. Die Unterschiede zwischen Russland einerseits und China und Polen andererseits finden sich auch bei anderen Transformationsländern. Die Tschechische Republik wurde von Anfang an von IWF und Weltbank für ihre zügigen Reformschritte gelobt; später zeigte sich, dass die Regierung einen Kapitalmarkt geschaffen hatte, der kein Kapital für neue Investitionen bereitstellte, sondern ein paar ausgebufften Vermögensverwaltern (um genauer zu sein: Wirtschaftskriminellen - für die Delikte, die sie in Tschechien begingen, wären sie in den Vereinigten Staaten hinter Schloss und

Riegel gekommen) ermöglichte, sich mit veruntreuten Geldern in Millionenhöhe aus dem Staub zu machen. Infolge dieser und anderer Fehler bei der marktwirtschaftlichen Transformation ist Tschechien gegenüber seinem Stand von 1989 zurückgefallen - trotz seiner enormen Standortvorteile und des hohen Bildungsstands seiner Bevölkerung. Dagegen mag die Privatisierung in Ungarn nur zögerlich in Gang gekommen sein, doch die umstrukturierten ungarischen Firmen werden jetzt allmählich international wettbewerbsfähig.

Polen und China zeigen, dass es alternative Strategien gab. Die politische, soziale und historische Situation unterscheidet sich von Land zu Land; man kann nicht sicher sein, ob das, was in diesen Ländern funktionierte, auch in Russland Erfolg gehabt hätte beziehungsweise ob es dort politisch durchsetzbar gewesen wäre. Polen hatte von Anfang an eine stärkere marktwirtschaftliche Tradition als Russland; es hatte sogar in der kommunistischen Ära einen privaten Sektor. Aber Chinas Ausgangslage war viel ungünstiger. Polen hätte auf das bereits vor der Einleitung von Reformen vorhandene Reservoir an tüchtigen Unternehmern zurückgreifen können, um die Privatisierung zu beschleunigen; und dennoch hat sich Polen ebenso wie China für ein langsameres Reformtempo entschieden.

Aus demselben Grund, behaupten einige, sei er angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen unfair, die Erfolge zu vergleichen. Polen hatte angeblich einen Vorteil, weil es industrialisierter war, ebenso China, weil es industriell rückständiger war. Nach Ansicht dieser Kritiker befand sich China noch mitten in der Industrialisierung und Verstädterung; Russland war mit der heikleren Aufgabe konfrontiert, eine bereits industrialisierte, aber marode Volkswirtschaft neu auszurichten. Aber genauso gut könnte man das Gegenteil behaupten: Entwicklung ist keine leichte Aufgabe, wie die seltenen Erfolgsgeschichten zweifelsfrei belegen. Wenn Transformation und Entwicklung, für sich genommen, schwierig sind, dann ist es nicht evident, weshalb es leicht sein sollte, beide gleichzeitig in Angriff zu nehmen. Die Erfolge bei der Reform der Landwirtschaft fielen in Russland und China sogar noch unterschiedlicher aus als die Erfolge bei der Reform der Industrie.

Ein Kennzeichen dieser Erfolgsgeschichten ist, dass sie

»hausgemacht« sind, konzipiert von Einheimischen, die ein Gespür für die Bedürfnisse und Anliegen ihrer Landsleute haben. Weder in China noch in Polen oder Ungarn ist man dogmatisch verfahren. Alle erfolgreichen Transformationsländer gingen pragmatisch vor und ließen ihre Politik nicht von ideologisch-theoretischen Modellen bestimmen. Aber die Wissenschaft, selbst eine so unpräzise Wissenschaft wie die Volkswirtschaftslehre, befasst sich mit Vorhersagen und mit der Analyse von *Kausalzusammenhängen.* Die Prognosen der Befürworter sanfter Reformschritte bestätigten sich - sowohl in den Ländern, die ihren Empfehlungen folgten, als auch in Ländern, die sich einer Schocktherapie unterzogen. Dagegen bestätigten sich die Vorhersagen der Schocktherapeuten nicht.

Man kann dem IWF nicht vorwerfen, dass seine Vorhersagen nicht eintraten. Denn schließlich konnte niemand, nicht einmal der IWF, die weit reichenden Veränderungen absehen, die der Übergang von der kommunistischen Zentralverwaltungs- auf die Marktwirtschaft mit sich bringen würde. Man kann dem IWF jedoch vorwerfen, dass seine Perspektive zu eng war - dass er sich ausschließlich auf ökonomische Faktoren konzentrierte - und dass er ein besonders beschränktes Wirtschaftsmodell benutzte. Hätten die Verantwortlichen auf sämtliche Ressourcen der Volkswirtschaftslehre zurückgegriffen (was sie gezwungen hätte, die vorhandenen Unsicherheiten zuzugeben), dann hätten sie ihre Reformen nicht in einer Weise durchgezogen, die demokratischen Prozessen nicht förderlich war.

Meines Erachtens waren die Erfolge in Ländern, die sich über die Empfehlungen des IWF hinwegsetzten, kein Zufall. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen den politischen Maßnahmen und den Ergebnissen, zwischen den Erfolgen in China und Polen (und ihrer Politik) und dem Scheitern in Russland (und seiner Reformstrategie). In Russland trat, wie erwähnt, genau das ein, was die Kritiker der Schocktherapie vorhersagten - nur schlimmer. In China geschah genau das Gegenteil dessen, was der IWF prognostiziert hatte - aber genau das, was die Anhänger eines sanften Systemübergangs prophezeiten -, nur besser.

Die Ausrede der Schocktherapeuten, von ihnen geforderte

Maßnahmen seien nicht richtig umgesetzt worden, überzeugt nicht. In der Wirtschaft wird keine Handlungsempfehlung hundertprozentig exakt befolgt, und politische Maßnahmen (und Ratschläge) müssen der Tatsache Rechnung tragen, dass fehlbare Menschen sie innerhalb komplexer politischer Prozesse anwenden. Die Tatsache, dass der IWF dies nicht erkannte, spricht für sich selbst. Schwerer aber wiegt, dass viele der Fehlschläge von unabhängigen Beobachtern und Experten vorhergesehen - und ignoriert - wurden.

Wir können den Reformprozess heute sehr viel besser beurteilen als vor fünf Jahren, als IWF und Weltbank überstürzt erklärten, ihre Strategien seien erfolgreich.[45] So wie sich die Dinge heute völlig anders darstellen als Mitte der neunziger Jahre, so werden wir in zehn Jahren, wenn die Ergebnisse der jetzt eingeleiteten Reformen vorliegen, möglicherweise unsere Urteile revidieren müssen. Nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge lässt sich Folgendes sagen: Der IWF behauptete, die Länder, die sich einer Schocktherapie unterzögen, würden kurzfristig zwar schmerzhaftere Erfahrungen machen, langfristig dafür aber gesünder dastehen. Ungarn, Slowenien und Polen haben gezeigt, dass eine Politik der sanften Reformschritte kurzfristig weniger schmerzhaft ist und langfristig eine größere soziale und politische Stabilität sowie höhere Wachstumsraten verspricht. In dem Wettrennen zwischen Hase und Igel hat einmal mehr der Igel zu guter Letzt die Nase vorn. Die radikalen Reformer - ob die Musterschüler wie Tschechien oder die leicht ungebärdigen Schüler wie Russland - haben verloren.[46]

Der Weg in die Zukunft

Diejenigen, die für die Fehler der Vergangenheit verantwortlich sind, stehen der Frage, welchen Weg Russland in Zukunft einschlagen solle, relativ ratlos gegenüber. Sie wiederholen dieselben alten Mantras - die Notwendigkeit, mit Stabilisierung, Privatisierung und Liberalisierung fortzufahren. Die Probleme, die durch die Fehler der Vergangenheit hervorgerufen wurden, haben sie dazu gezwungen, die Notwendigkeit starker Institutionen anzuerkennen, aber sie wissen nicht recht, was dies

eigentlich bedeutet oder wie es zu erreichen ist. Bei den unzähligen Konferenzen über Russland-Politik frappierte mich das gänzliche Fehlen einer Strategie zur Armutsbekämpfung beziehungsweise zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums. Tatsächlich erörterte die Weltbank die Möglichkeit, ihre Programme im Agrarsektor zurückzuführen. Dies war angesichts der Probleme, die ihre früheren Programme auf diesem Gebiet verursacht hatten, aus Sicht der Bank sinnvoll, nicht aber für Russland, da hier die Armut am meisten drückte. Die einzig vorgeschlagene »Wachstumsstrategie« bestand darin, politische Maßnahmen zu ergreifen, die das Fluchtkapital zurückführen sollten. Lawrence Summers vom US-Finanzministerium, Stanley Fischer vom IWF und ihre Mitarbeiter schienen nicht zu begreifen, dass die Empfehlung darauf hinauslief, die neuen Herrscher mitsamt der Kleptokratie, dem Nepotismus und Mafia-Kapitalismus, für die sie standen, dauerhaft einzulogieren. Es gab für sie keinen anderen Grund, ihr Kapital zurückzuführen, wo es doch im Westen hohe Renditen erwirtschaftete. Zudem hat es den IWF und das US-Finanzministerium nie gestört, ein System zu unterstützen, dem die politische Legitimation fehlt und in dem es die Vermögenden durch Diebstahl und Klüngelei mit einem politischen Führer - Jelzin -, der seine Glaubwürdigkeit und Legitimation restlos verspielt hat, zu Reichtum gebracht hatten. Leider muss Russland das, was geschehen ist, als Plünderung von Volksvermögen, als einen Diebeszug, für den das Land niemals entschädigt werden wird, endgültig abschreiben: Russlands Ziel in der Zukunft muss es sein, weitere Plünderungen zu verhindern und durch eine rechtsstaatliche Ordnung und attraktive wirtschaftliche Rahmenbedingungen gesetzestreue Investoren anzulocken.

Die Krise von 1998 hatte einen bereits erwähnten Vorteil: Die Abwertung des Rubel kurbelte das Wachstum nicht so sehr im Export als vielmehr im Bereich der Importsubstitution an; sie zeigte, dass die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des IWF den Produktivkräften Fesseln angelegt hatten. Die Abwertung bedeutete zusammen mit einem glücklichen Zufall - dem starken Anstieg des Ölpreises Ende der neunziger Jahre - eine Erholung, wenn auch von einem zugegebenermaßen niedrigen Ausgangsniveau. Dieser Wachstumsschub hatte dauerhafte positive Effekte,

denn einige der Unternehmen, die diese günstigen Umstände nutzten, scheinen im Begriff zu sein, sich neue Chancen zu erschließen und ihr Wachstum zu verstetigen. Es gibt weitere ermutigende Anzeichen: Einige derjenigen, die das System des »Ersatzkapitalismus« ausnutzten, um ein gewaltiges Vermögen anzuhäufen, bemühen sich heute um eine Änderung der Regeln, damit das, was sie anderen antaten, ihnen selbst nicht widerfahren kann. Manche Kreise drängen auf eine bessere *corporate governance* - einige der Oligarchen sind zwar nicht bereit, ihr gesamtes Geld in Russland aufs Spiel zu setzen, würden jedoch gern andere dazu bewegen, mehr von ihrem Kapital zu riskieren, und sie wissen, dass sie dieses Ziel nur dann erreichen können, wenn sie sich besser verhalten als in der Vergangenheit. Aber es gibt auch andere, weniger ermutigende Anzeichen. Selbst in Zeiten sehr hoher Ölpreise ist Russland kaum in der Lage, seinen Staatshaushalt auszugleichen; es hätte für die absehbaren schlechten Tage sinkender Ölpreise und rückläufigen Wachstums Geld auf die hohe Kante legen sollen. Die Aussichten für eine Erholung sind unge-wiss. Die Ölpreise liegen wieder deutlich unter ihrem Höchststand, und wie gewöhnlich machen sich die Folgen der Abwertung in den ersten beiden Jahren am deutlichsten bemerkbar. Doch bei den niedrigeren Wachstumsraten, die sich jetzt abzeichnen, wird Russland mindestens weitere zehn oder zwanzig Jahre brauchen, um auch nur den Stand von 1990 wieder zu erreichen - es sei denn, es kommt zu einigen tief greifenden Veränderungen.

Russland hat viele Lektionen gelernt. Nach dem Ende des Kommunismus sind viele von der alten Religion des Marxismus zur neuen Religion der freien Marktwirtschaft konvertiert. Doch diese neue Religion hat ihren anfänglichen Glanz verloren, und stattdessen macht sich ein neuer Pragmatismus breit.

Es gibt eine Reihe politischer Maßnahmen, die etwas bewirken könnten. Dabei sollte man damit beginnen, die Fehler der Vergangenheit aufzuarbeiten: die unzureichende Aufmerksamkeit, die man dem Fundament einer jeden Marktwirtschaft entgegenbrachte - von Finanzinstituten, die neuen Unternehmen Kredite gewähren, über Gesetze, die die Erfüllung von Verträgen gewährleisten und einen funktionsfähigen Wettbewerb sichern, bis zu einer unabhängigen und integren Justiz.

Russland muss über die bloße Stabilisierung hinausgehen und das Wirtschaftswachstum fördern. In den neunziger Jahren drängte der Internationale Währungsfonds seine Mitgliedsländer vor allem dazu, ihren Haushalt in Ordnung zu bringen und das Wachstum der Geldmenge zu kontrollieren. Diese Stabilisierungsstrategie ist kaum dazu geeignet, das Wachstum anzukurbeln. Tatsächlich hat sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gedrosselt. Dieser Rückgang der Gesamtnachfrage hat zusammen mit fehlgeleiteten Restrukturierungsstrategien das Gesamtangebot verringert. Im Jahr 1998 gab es eine lebhafte Debatte über die Rolle von Nachfrage und Angebot. Der IWF behauptete, jede Zunahme der Gesamtnachfrage heize die Inflation an. Wenn dies stimmt, dann ist es das Eingeständnis eines völligen Versagens. Binnen sechs Jahren schrumpfte die Produktionskapazität Russlands um mehr als vierzig Prozent - das ist ein tieferer Einschnitt als bei den Verteidigungsausgaben und ein Kapazitätsverlust wie in den schlimmsten Kriegen. Ich wusste, dass die wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF erheblichen Anteil am Rückgang der Produktionskapazität hatten, aber ich war der Meinung, dass die unzureichende Gesamtnachfrage nach wie vor ein Problem war. Der IWF wurde einmal mehr widerlegt: Nach der Abwertung konnten die inländischen Erzeuger endlich mit den ausländischen Importen konkurrieren, und sie konnten die neue Nachfrage decken. Die Produktion nahm zu. Tatsächlich existierte ein Kapazitätsüberhang, der aufgrund der IWF-Politik jahrelang brachlag.

Die russische Volkswirtschaft wird nur dann in nennenswertem Umfang wachsen, wenn der Staat ein investitionsfreundliches Umfeld schafft. Hierzu bedarf es entschlossener Maßnahmen auf allen Ebenen der Staatsverwaltung. Eine gute nationale Wirtschaftspolitik kann durch eine schlechte Politik auf kommunaler und regionaler Ebene konterkariert werden. Rechtliche Vorschriften auf allen Ebenen können die Gründung neuer Firmen erschweren. Und unüberwindliche Hindernisse beim Grundstückserwerb können genauso investitionsfeindlich sein wie ein unzureichendes Kapitalangebot. Die Privatisierung bringt nicht viel, wenn Kommunalbeamte Firmen so viel Geld abpressen, dass diese keinen Anreiz haben zu investieren. Dies bedeutet, dass Probleme des Föderalismus offensiv angegangen werden müssen.

Russland braucht eine föderale Ordnung, die auf allen Ebenen kompatible Anreize schafft. Dies wird schwer sein. Maßnahmen, die dazu dienen, Amtsmissbrauch auf unteren Ebenen der Staatsverwaltung einzudämmen, können ihrerseits missbraucht werden, um der Zentralgewalt eine nicht gerechtfertigte Machtfülle zuzuschanzen und kommunalen und regionalen Behörden die Kompetenz zu entziehen, eigenständig ideenreiche und firmenfreundliche Wachstumsstrategien zu konzipieren. Während Russland insgesamt stagnierte, hat es lokal Fortschritte gegeben - und es besteht Anlass zur Sorge, dass die jüngsten Versuche des Kreml, den Kommunen Zügel anzulegen, diese örtlichen Initiativen abwürgen werden.

Doch für ein positives Investitionsklima bedarf es vor allem einer Voraussetzung, die angesichts der Ereignisse der letzten zehn Jahre besonders schwer zu erfüllen sein wird: politischer und sozialer Stabilität. Die gewaltige Ungleichheit und die weit verbreitete Armut, die in der letzten Dekade entstand, bilden einen fruchtbaren Nährboden für vielfältige politische Bewegungen, deren Spektrum vom Nationalismus bis zum Populismus reicht und von denen einige zu einer Bedrohung nicht nur für die wirtschaftliche Zukunft Russlands, sondern auch für den Weltfrieden werden könnten. Es wird schwierig sein - und vermutlich sehr lange dauern -, die in so kurzer Zeit entstandene massive Ungleichheit zu beseitigen.

Schließlich muss Russland Steuern einziehen. Die Erhebung von Steuern sollte bei den in der russischen Wirtschaft dominierenden Grundstoffunternehmen am leichtesten sein, denn die Einnahmen und die Produktionsmenge lassen sich *grundsätzlich* im Rohstoffsektor am leichtesten überwachen, so dass die Steuererhebung hier relativ problemlos sein sollte. Russland muss den Unternehmen mit der Beschlagnahmung ihres Vermögens drohen, falls sie ihre Steuerschulden nicht binnen sechzig Tagen begleichen. Werden die Steuern nicht entrichtet und beschlagnahmen die Behörden daraufhin die Betriebsvermögen, können sie dieses in einer Weise reprivatisieren, die legitimer ist als das diskreditierte *Loans-for-share-Programm* unter Jelzin. Wenn die Unternehmen dagegen ihre Steuern zahlen, dann verfügt die russische Regierung über die nötigen Mittel, um einige der wichtigsten ungelösten Probleme in Angriff zu nehmen.

Und so wie die Steuerschuldner ihre Schulden begleichen müssen, so müssen die Firmen, die bei Banken Kredite aufgenommen haben - besonders bei Banken, die sich heute aufgrund von Insolvenzen in Staatsbesitz befinden -, dazu gezwungen werden, diese Schulden zu begleichen. Auch dies erfordert möglicherweise die erneute Verstaatlichung des Unternehmens, an die sich eine Privatisierung anschließen sollte, die sich stärker an Recht und Gesetz orientiert als die vorangehende.

Der Erfolg eines solchen Programms hängt von der Existenz eines relativ integren staatlichen Verwaltungsapparats ab, der sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlt. Wir im Westen sollten begreifen, dass wir relativ wenig dazu beitragen können. Die Überheblichkeit derjenigen in der Clinton-Administration und beim IWF, die glaubten, sie könnten jene »auswählen«, die Unterstützung verdienten, sie könnten erfolgreiche Reformprogramme quasi per Ordre de Mufti verordnen und eine neue Ära in Russland einläuten, enthüllte sich als das, was sie ist: der arrogante, zum Scheitern verurteilte Versuch von Bürokraten, die kaum etwas über das Land wissen, mit engstirnigen wirtschaftlichen Standardrezepten den Lauf der Geschichte zu ändern. Wir können beim Aufbau jener Institutionen helfen, die den Nährboden einer Demokratie bilden - Denkfabriken, Foren für den öffentlichen Dialog, unabhängige Medien -, und wir können helfen, eine neue Generation zu erziehen, die versteht, wie Demokratie funktioniert. Auf nationaler, regionaler und Provinzebene gibt es viele junge Beamte, die ihr Land gern auf einem anderen Weg sehen würden, und - intellektuelle und finanzielle - Unterstützung auf breiter Ebene könnte langfristig etwas bewirken. Die Zerstörung der Mittelschicht stellt auf lange Sicht die größte Gefahr für Russland dar; wir können den angerichteten Schaden zwar nicht wieder gutmachen, aber wir können uns zumindest bemühen, ihre weitere Erosion aufzuhalten.

George Soros hat gezeigt, dass die Hilfe einer einzelnen Privatperson viel bewirken kann; konzertierte Anstrengungen des Westens könnten, gut verwendet, noch weit mehr erreichen. Wenn wir breite demokratische Allianzen schmieden, sollten wir uns von denjenigen distanzieren, die mit den Machtstrukturen der Vergangenheit oder mit denen der neuen Herrscher verbunden

sind - zumindest so weit, wie die *Realpolitik* dies zulässt. Vor allem aber sollten wir keinen Schaden zufügen. Die IWF-Kredite an Russland waren schädlich. Nicht genug damit, dass diese Kredite und die ihnen zu Grunde liegenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen die Schuldenlast des Landes in die Höhe trieben, breite Bevölkerungsschichten an den Bettelstab brachten und einen hohen Wechselkurs stützten, der Gift für die Wirtschaft war. Das alles hält bis heute Gruppen an der Macht, deren Korruptheit offen zu Tage tritt. In dem Maße, wie dem IWF dieser gezielte Eingriff in das politische Leben Russlands gelang, hat er die Umsetzung der Reformagenda verzögert. Die Schlussfolgerung, zu der ich auf jenen Konferenzen gelangte, auf denen man die Vergabe des Kredits von 1998 diskutierte, hat nichts von ihrer Gültigkeit verloren: Wenn sich Russland, dieses rohstoffreiche Land, »zusammenrauft«, dann braucht es diese Kredite nicht; und wenn es sich nicht zusammenrauft, nutzen diese Kredite auch nicht viel. Russland braucht kein Geld. Es braucht etwas anderes, bei dem ihm andere Staaten unter die Arme greifen können, aber dazu bedarf es eines ganz anderen Programms.

Ich habe ein düsteres Bild von Russland in der Transformation gezeichnet: massive Armut, ein paar neue Herrscher, eine zugrunde gerichtete Mittelschicht, eine rückläufige Bevölkerung und die Ernüchterung über marktwirtschaftliche Prozesse. Bei all diesen negativen Aspekten sollten jedoch die Errungenschaften nicht außer Acht gelassen werden. Russland hat heute eine wenn auch zerbrechliche Demokratie, die weit besser ist als das totalitäre Regime der Vergangenheit. Die Pressefreiheit leidet unter weitgehend fremdbestimmten, abhängigen Medien - die früher von einigen wenigen Oligarchen und heute vom Staat kontrolliert werden; dennoch herrscht in den russischen Medien noch immer eine deutlich größere Meinungsvielfalt als im staatlich kontrollierten System der Vergangenheit. Gut ausgebildete, tatkräftige Jungunternehmer, die zwar oft in den Westen abwandern, statt sich mit den Schwierigkeiten des Unternehmerdaseins in Russland oder anderen ehemaligen Sowjetrepubliken herumzuschlagen, verkörpern die Hoffnung auf einen dynamischeren Privatsektor in der Zukunft.

Letztlich sind die Russen und ihre politische Führung für die

jüngste Geschichte und das Schicksal Russlands verantwortlich. Die Misere des Landes ist zum größten Teil von einer kleinen russischen Elite zu verantworten. Russen trafen die Schlüsselentscheidungen - wie etwa die *Loans-for-share-Privatisierung.* Den Russen dürfte es viel besser gelungen sein, die westlichen Institutionen zu manipulieren, als es dem Westen gelang, Russland zu verstehen. Hochrangige Regierungsvertreter wie Anatoli Tschu-bais haben offen zugegeben, dass sie den IWF täuschten (oder schlimmer noch, belogen).[47] Sie fühlten sich dazu gezwungen, um das Geld zu bekommen, das sie benötigten.

Aber wir im Westen und unsere Regierungen haben keineswegs eine neutrale und unbedeutende Rolle gespielt. Der IWF ließ sich täuschen, weil er glauben wollte, dass seine Programme erfolgreich sein würden, weil er weiterhin Kredite vergeben wollte und meinte, er könne Russland von Grund auf umgestalten. Und wir hatten zweifellos einen gewissen Einfluss auf den Kurs des Landes: Wir gaben denjenigen, die an der Macht waren, unser Plazet. Die Bereitschaft des Westens, mit ihnen zu verhandeln - große Fische, die mit Milliarden von Dollar jonglierten -, verschaffte ihnen Glaubwürdigkeit; die Tatsache, dass andere möglicherweise nicht in der Lage wären, sich diesen Rückhalt zu sichern, sprach eindeutig gegen sie. Unsere stillschweigende Unterstützung für das Programm »Kredite gegen Unternehmensbeteiligungen« hat vielleicht Kritiker besänftigt: Schließlich verstand sich der IWF auf die Transformation von Volkswirtschaften, er hatte auf schnellstmögliche Privatisierungen gedrängt, und die Kredite-gegen-Unternehmensbeteiligungen waren zügig vergeben worden. Dass dieses Programm ein Ausfluss der Korruption war, störte offenkundig niemanden. Die Unterstützung für die wirtschaftspolitischen Empfehlungen - und die Milliarden von Dollar an IWF-Krediten - haben möglicherweise nicht nur der korrupten Regierung erlaubt, mit ihrer ebenso korrupten Politik an der Macht zu bleiben, sondern vielleicht auch den Druck auf sie verringert, sinnvolle Reformen anzupacken.

Wir haben auf begünstigte Führungsfiguren gesetzt und ganz bestimmte Transformationsstrategien propagiert. Einige dieser Führungsfiguren erwiesen sich als inkompetent, andere als korrupt und manche als beides. Einige der wirtschaftspolitischen Maßnahmen erwiesen sich als falsch, andere als korruptionsför-

dernd und manche als beides. Es ist sinnlos zu sagen, die politischen Strategien seien richtig gewesen, sie seien nur falsch umgesetzt worden. Die Wirtschaftspolitik darf nicht von einer idealen Welt ausgehen, sondern sie muss die Welt so nehmen, wie sie ist. Politische Maßnahmen sollen nicht für eine ideale Welt konzipiert sein, sondern für die reale Welt, in der wir leben. Man hat willkürlich beschlossen, vielversprechende alternative Strategien nicht zu sondieren. So wie Russland heute beginnt, seine politische Führung für die Folgen ihrer Entscheidungen zur Verantwortung zu ziehen, so sollten auch wir unsere Regierungen zur Rechenschaft ziehen. Das Urteil dürfte nicht günstig ausfallen.

KAPITEL 8

Die andere Agenda des IWF

Die mehr als erfolglosen Interventionen des Internationalen Währungsfonds in den achtziger und neunziger Jahren werfen beunruhigende Fragen darüber auf, wie der Fonds den Prozess der Globalisierung sieht - welche Ziele er für sich definiert und wie er versucht, diese Ziele als Teil seines Auftrags zu erfüllen.

Der Fonds ist der Meinung, dass er die ihm zugewiesenen Aufgaben erfüllt - die globale Finanzstabilität zu fördern und Entwicklungsländern in der Transformation zu helfen, nicht nur Stabilität, sondern auch Wachstum zu erreichen. Bis vor kurzem diskutierte er noch über die Frage, ob er sich der Armutsbekämpfung widmen solle - für die eigentlich die Weltbank zuständig ist -, doch mittlerweile hat er auch das zumindest

rhetorisch auf seine Fahnen geschrieben. Ich bin jedoch der Auffassung, dass er seinen Auftrag nicht erfüllt hat und dass seine Misserfolge nicht zufällig zustande gekommen, sondern eine Folge der Art und Weise sind, wie er seinen Auftrag versteht.

Vor vielen Jahren wurde das Zitat des früheren Präsidenten von General Motors und späteren Verteidigungsministers Charlie Wilson - »Was gut ist für General Motors, ist auch gut für die Vereinigten Staaten« - zum Symbol einer bestimmten Sicht des amerikanischen Kapitalismus. Der IWF scheint oft einen ähnlichen Standpunkt zu vertreten - »Was die Finanzwelt als gut für die Weltwirtschaft erachtet, *ist* gut für die Weltwirtschaft und sollte getan werden.« Manchmal ist das richtig, oft aber nicht. In einigen Fällen ist das, wovon die Finanzwelt glaubt, es liege in ihrem Interesse, in Wirklichkeit nicht in ihrem Interesse, weil die vorherrschende Ideologie der freien Marktwirtschaft den Blick darauf verstellt, wie sich die Missstände einer Volkswirtschaft am besten beheben lassen.

Keynes' Konzeption des Fonds und seiner Aufgabe besaß eine gewisse Schlüssigkeit. Keynes erkannte ein Marktversagen - und damit einen Grund, weshalb die Märkte nicht sich selbst überlassen werden sollten -, das durch Handeln von Staaten positiv beeinflusst werden könnte. Ihn beunruhigte die Vorstellung, Märkte könnten anhaltende Arbeitslosigkeit erzeugen. Er ging noch weiter. Er wies nach, dass *globale* politische Maßnahmen deshalb notwendig waren, weil sich die Maßnahmen eines Landes auf die übrigen Länder auswirken. Die Importe eines Landes sind die Exporte eines anderen Landes. Wenn ein Land, aus welchem Grund auch immer, seine Importe reduziert, wirkt sich dies negativ auf die Volkswirtschaften anderer Länder aus.

Der Markt versagt auch noch in einem anderen Punkt: Keynes befürchtete, dass die Geldpolitik in einer schweren Rezession nichts ausrichte, aber dass einige Länder möglicherweise nicht in der Lage wären, die zur Finanzierung von Ausgabensteigerungen benötigten Kredite aufzunehmen beziehungsweise die Steuer-senkungen auszugleichen, die zur Ankurbelung der Wirtschaft erforderlich wären. Selbst wenn ein Land scheinbar kreditwürdig war, würde es unter Umständen kein Geld bekommen. Keynes identifizierte nicht nur mehrere Beispiele von Marktversagen, er

erklärte auch, wie eine Institution wie der IWF Abhilfe schaffen könnte: Indem er die Länder zu einer Vollbeschäftigungspolitik drängte und jene Länder, die von einer Rezession bedroht waren und die sich keine expansive Erhöhung der Staatsausgaben leisten konnten, mit Liquidität versorgte, könnte er die *weltweite* Gesamtnachfrage stützen.

Heute aber haben die Marktideologen im IWF das Sagen; ihrer Auffassung nach funktionieren die Märkte im Großen und Ganzen gut, während Staaten mehr oder minder schlecht funktionieren. Wir haben also offenkundig ein Problem: Eine Institution, die zu dem Zweck gegründet wurde, gewisse Marktmängel zu beheben, wird heute von Volkswirten geleitet, die nicht an diesen Auftrag glauben. In Anbetracht der Fortschritte, die die Volkswirtschaftslehre in den letzten dreißig Jahren machte, sind die Inkonsistenzen in der Strategie des Internationalen Währungsfonds jedoch noch tiefgreifender und beunruhigender.

Volkswirte haben ein systemisches Modell erarbeitet, die so genannte *Theorie des staatlichen Handelns bei Marktversagen,* die herauszufinden versucht, weshalb Märkte nicht effizient funktionieren und weshalb staatliche Maßnahmen erforderlich sind. Auf internationaler Ebene geht die Theorie der Frage nach, weshalb einzelne Regierungen nicht zur globalen wirtschaftlichen Wohlfahrt beitragen und wie dem durch weltweite konzertierte Maßnahmen oftmals im Rahmen internationaler Institutionen kooperierender Regierungen begegnet werden könnte. Um eine kohärente globale Politikstrategie für eine internationale Organisation wie den IWF zu erarbeiten, muss man daher wichtige Fälle von Marktversagen identifizieren und analysieren, wie bestimmte politische Maßnahmen die negativen Effekte dieses Marktversagens abwenden oder minimieren könnten. Bislang hat der IWF keine schlüssige Theorie des Marktversagens formuliert, die seine eigene Existenz rechtfertigen und eine rationale Begründung für seine konkreten Eingriffe in den Markt liefern würde. Keynes dagegen erklärte, weshalb manche Länder von sich aus keine hinreichend expansive Wirtschaftspolitik betreiben: Sie lassen deren positive Auswirkungen auf andere Länder außer Betracht. Aus diesem Grund sollte der Fonds ursprünglich Länder durch internationalen Druck zu einer

wachstumsorientierteren Politik anleiten, als sie es von sich aus tun würden. Heute verfolgt der Fonds den entgegengesetzten Kurs: Er drängt Länder, vor allem Entwicklungsländer, zu einer konjunkturdämpfenderen Wirtschaftspolitik, als sie sie von sich aus betreiben würden.

Wechselkursinterventionen sind ein zweites Beispiel für die konzeptionelle Inkonsistenz des Fonds. Vor etwa dreißig Jahren stellte die internationale Staatengemeinschaft auf ein System flexibler Wechselkurse um. Dieser Umstellung lag eine schlüssige Theorie zugrunde: Die Wechselkurse sollten wie andere Preise auch von den Marktkräften festgelegt werden. Staatliche Eingriffe in diese Preisbildung auf den Devisenmärkten sind genauso zum Scheitern verurteilt wie der Versuch, die Preisbildung auf anderen Märkten durch staatliche Interventionen zu beeinflussen. Dennoch haben die Marktideologen des IWF, wie wir gesehen haben, in jüngster Zeit massiv auf den Devisenmärkten interveniert. Milliarden von Dollar wurden dafür ausgegeben, die Wechselkurse der brasilianischen und russischen Währung auf einem langfristig nicht haltbaren Niveau zu stützen. Der IWF rechtfertigt diese Interventionen mit dem Hinweis darauf, die Märkte neigten *manchmal* zu einem überzogenen Pessimismus - zu einem »Überschießen« -, und die besonnene Hand der internationalen Bürokraten könne einen Beitrag zur Stabilisierung der Märkte leisten. Ich finde es seltsam, dass eine Institution, die doch der Doktrin vom guten, wenn nicht gar perfekten Funktionieren der Märkte anhängt, der Ansicht ist, dass ausgerechnet dieser eine Markt - der Devisenmarkt - massive Interventionen erfordert. Der IWF ist bislang eine überzeugende Erklärung dafür schuldig geblieben, weshalb diese kostspieligen Interventionen ausgerechnet auf diesem Markt wünschenswert sein sollen und weshalb sie auf anderen Märkten unerwünscht sind.

Gewiss neigen Märkte mitunter zu überzogenem Pessimismus. Manchmal frönen sie aber auch nicht nur auf dem Devisenmarkt einem überzogenen Optimismus. Es gibt eine breite Palette unvollkommener Märkte, zu denen insbesondere die Kapitalmärkte gehören, und diese erfordern eine breite Palette von Interventionen.

So entstand etwa die »Seifenblase« im thailändischen Immobilien- und Aktienmarkt durch irrationalen Überschwang;

diese »Seifenblase« wuchs mit kurzfristig fließendem Spekulationskapital *(hot money),* wenn es sie nicht gar auslöste. Auf den Überschwang folgte dann ein überzogener Pessimismus, als sich der Finanzstrom plötzlich umkehrte. Tatsächlich ist diese plötzliche Umkehr der spekulativen Finanzströme die Hauptursache für heftige Wechselkursschwankungen. Wenn man dieses Phänomen mit einer *Krankheit* vergleicht, dann ist es sinnvoll, die Krankheit selbst zu behandeln und nicht bloß ihr Symptom, die heftigen Wechselkursschwankungen. Doch seine Marktideologie veranlasste den Fonds dazu, den Zu- und Abfluss kurzfristigen Spekulationskapitals sogar noch weiter zu erleichtern. Der IWF behandelte die Symptomatik direkt, indem er Milliarden von Dollar in den Markt pumpte, und verschlimmerte so die zugrunde liegende Krankheit. Wenn sich Spekulanten nur gegenseitig abzocken würden, würde sie dies nicht reizen - es wäre eine hochriskante Aktivität, die *im Schnitt* eine Rendite von null einbringen würde, da die Gewinne einiger durch die Verluste anderer ausgeglichen würden. Die Spekulation wird erst durch das Geld rentabel, das von Staaten kommt, die der IWF unterstützt. Was wurde beispielsweise aus den etwa fünfzig Milliarden Dollar, die der IWF und die brasilianische Regierung Ende 1998 zur Stützung des Wechselkurses auf einem überbewerteten Niveau ausgaben? Das Geld löste sich schließlich nicht in Luft auf. Es floss in die Tasche von Spekulanten, von denen einige Gewinne machten, andere Verluste, aber insgesamt strichen sie eine Summe ein, die dem entsprach, was der Staat verliert. In gewisser Hinsicht macht erst der IWF die Devisenspekulation zu einem lukrativen Geschäft.

Es gibt ein weiteres, ebenso frappierendes Beispiel dafür, dass das Fehlen einer in sich stimmigen und hinreichend vollständigen Theorie zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen führen kann, die eben jene Probleme verschlimmern, die der IWF eigentlich lösen sollte. Betrachten wir, was geschieht, wenn der Fonds die »Ansteckungsgefahr« eindämmen will. Der Fonds behauptet, er müsse intervenieren, wenn er zu dem Ergebnis komme, dass eine akute Krise in einem Land auf andere Länder überzugreifen drohe -wenn sich die Krise also wie eine ansteckende Infektionskrankheit ausbreiten wird. Jetzt müsse zügig gehandelt werden.

Es ist wichtig, die Funktionsweise des Mechanismus zu

verstehen, durch den es zur Ansteckung kommt, so wie Epidemiologen, die eine Infektionskrankheit eindämmen wollen, fieberhaft daran arbeiten, ihren Übertragungsmechanismus aufzuklären. Keynes formulierte eine konsistente Theorie; aufgrund der konjunkturellen Abschwächung in einem Land gehen dessen Importe zurück, und dies wirkt sich negativ auf seine Nachbarn aus. So äußerte der IWF sich zwar besorgt über die mögliche Ansteckungsgefahr der Finanzkrise in Asien, ergriff aber gleichzeitig Maßnahmen, welche die Übertragung der Krankheit beschleunigten, da er ein Land nach dem anderen dazu zwang, den Gürtel enger zu schnallen. Die Einkommenssenkungen führten rasch zu einer Verringerung der Importe, und in den eng miteinander verflochtenen Volkswirtschaften der Region bewirkte dies eine sukzessive Schwächung der Nachbarländer. Als die Region wirtschaftlich kollabierte, führte die rückläufige Nachfrage nach Erdöl und anderen Rohstoffen zu einem Verfall der Rohstoffpreise, was in anderen, Tausende von Kilometern entfernten Ländern, deren Volkswirtschaften stark von Rohstoffexporten abhängig sind, verheerende Folgen hatte.

Unterdessen hielt der IWF unbeirrt an seiner Forderung nach fiskalischer Austerität fest, denn nur so lasse sich das Vertrauen der Investoren wiederherstellen. Die Ostasien-Krise griff aufgrund des Verfalls des Rohölpreises und nicht wegen irgendeiner geheimnisvollen Wechselwirkung zwischen dem »Vertrauen« in-und ausländischer Investoren in die ostasiatischen Tigerstaaten und dem russischen Mafia-Kapitalismus auf Russland über. Da der IWF über keine kohärente Ansteckungstheorie verfügte, hatte er zur Ausbreitung der Krankheit beigetragen, statt sie einzudämmen.

Mangelnde Kohärenz kennzeichnet nicht nur die Hilfsmaßnahmen des IWF, sondern auch seine Diagnosen. So bereiten Zahlungsbilanzdefizite den IWF-Volkswirten große Sorge; solche Defizite sind nach ihrer Überzeugung ein sicheres Anzeichen für bevorstehende Probleme. Doch bei ihrem Wettern gegen Zahlungsbilanzdefizite schenken sie der Frage, wozu dieses Geld benutzt wird, kaum Beachtung. Wenn ein Staat einen Haushaltsüberschuss erwirtschaftet (wie es Thailand vor der Krise von 1997 gelang), dann rührt das Zahlungsbilanzdefizit im Wesentlichen daher, dass die Privatinvestitionen höher sind als die privaten

Ersparnisse. Wenn eine Privatfirma einen Kredit über eine Million Dollar zu einem Zinssatz von fünf Prozent aufnimmt und dieses Geld in etwas investiert, das eine Rendite von zwanzig Prozent abwirft, dann stellt dieser Kredit für sie kein Problem dar. Die Investitionsrendite gleicht den Kreditzins mehr als aus. Aber selbst wenn sich die Firma verkalkuliert und die Rendite nur drei Prozent oder null Prozent beträgt, gibt es kein Problem. Der Kreditnehmer macht Konkurs, und der Gläubiger muss seinen Kredit teilweise oder vollständig als Verlust abschreiben. Dies mag den Gläubiger in Schwierigkeiten bringen, aber das braucht die Regierung des Landes - oder den IWF - nicht weiter zu stören.

Ein *kohärentes* Konzept würde dies berücksichtigen. Es würde auch berücksichtigen, dass, wenn ein Land mehr Waren ein- als ausführt (also ein Handelsbilanzdefizit hat), ein anderes Land mehr Waren aus- als einführen muss (also einen Handelsbilanzüberschuss hat). Es ist ein unumstößliches Gesetz der internationalen Bilanzierung, dass die Summe aller Defizite in der Welt immer gleich der Summe aller Überschüsse sein muss. Wenn also etwa China und Japan auf Handelsbilanzüberschüssen bestehen, müssen einige andere Länder Defizite haben. Man kann nicht einfach über die Defizitländer herziehen; auch die Überschussländer tragen Schuld. Wenn Japan und China ihre Überschüsse aufrechterhalten und Südkorea sein Defizit in einen Überschuss verwandelt, dann *muss* das Defizitproblem bei einem anderem Land auftauchen.

Dennoch können Handelsbilanzdefizite zu einem Problem werden, weil sie bedeuten, dass ein Land Jahr für Jahr Kredite aufnehmen muss. Und wenn jene, die das Kapital bereitstellen, plötzlich ihre Meinung ändern und keine weiteren Kredite vergeben, kann das Land in ernste Schwierigkeiten - in eine Krise - geraten. Es gibt mehr für den Kauf von Gütern im Ausland aus, als es durch den Verkauf von Gütern im Ausland einnimmt. Wenn sich andere weigern, das Handelsbilanzdefizit weiterhin zu finanzieren, muss sich das Land umgehend auf die neue Lage einstellen. In einigen Fällen lassen sich die notwendigen Anpassungsmaßnahmen leicht vornehmen: Wenn ein Land hohe Kredite aufnimmt, um einen Kauf rausch bei PKWs zu finanzieren (wie es unlängst in Island der Fall war), dann kommt

der Kaufrausch zum Erliegen, sobald sich die Ausländer weigern, die PKW-Käufe zu finanzieren, und das Handelsbilanzdefizit gleicht sich aus. Doch in der Regel funktioniert die Anpassung nicht so reibungslos. Und die Probleme sind sogar noch schlimmer, wenn das Land kurzfristige Kredite aufgenommen hat, so dass die Gläubiger *jederzeit* die Kredite zurückverlangen können, mit denen sie die Defizite der zurückliegenden Jahre finanzierten, gleich ob das Geld für Konsumorgien verprasst oder für langfristige Investitionen verwendet wurde.

Solche Krisen ereignen sich beispielsweise, wenn eine »Seifenblase« im Immobiliensektor platzt wie in Thailand. Diejenigen, die im Ausland Kredite aufnahmen, um ihre Immobiliengeschäfte zu finanzieren, konnten diese nicht mehr zurückzahlen. Es kam zu einer Konkurswelle. Auch in der Einstellung des IWF zum Konkursproblem zeigen sich seine konzeptionellen Inkonsistenzen.

Nach dem Gesetz der Marktwirtschaft sollte ein Kreditgeber, der einen notleidenden Kredit in seinen Büchern stehen hat, die Konsequenzen tragen. Vielleicht macht der Kreditnehmer Konkurs, und es gibt Gesetze über ein geordnetes Konkursverfahren. So sollte eine Marktwirtschaft funktionieren. Stattdessen stellt der IWF im Rahmen seiner Beistandsprogramme immer wieder Kredite bereit, mit denen die Regierungen die Forderungen westlicher Gläubiger erfüllen sollen *(bail-out)*. Die Gläubiger, die von vornherein diese »Bürgschaft« einkalkulieren, haben daher keinen Anreiz, selbst Maßnahmen zu ergreifen, um die Zahlungsfähigkeit der Kreditnehmer sicherzustellen. Dies ist das berüchtigte Problem des so genannten *moral hazard*[48], das im Versicherungssektor und mittlerweile auch in der Volkswirtschaftslehre eine große Rolle spielt. Versicherungsschutz vermindert den Anreiz zu umsichtigem, weniger schadensgeneigtem Verhalten. Ein *bail-out* bei einer Krise ist wie eine »Gratisversicherung«. Der Kreditgeber prüft die Antragsteller weniger sorgfältig, wenn er weiß, dass er im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners mit einem solventen Bürgen rechnen kann. Mittlerweile können sich umsichtige, einem hohen Wechselkursrisiko ausgesetzte Firmen auf eine komplizierte, aber allgemein zugängliche Weise dagegen versichern. Aber wenn, wie wir früher sahen, die Kreditnehmer in einem Land keine

Versicherung abschließen, um ihr Risiko zu minimieren, und gleichzeitig mit einem *bail-out* des IWF rechnen können, dann werden die Kreditnehmer dazu verleitet, unvertretbar hohe Risiken einzugehen - und sich keine Sorgen darüber zu machen. Genau dies geschah, als der IWF wiederholt den russischen Rubel stützte. In diesem Fall tönten die Gläubiger an der Wall Street schon zu dem Zeitpunkt, als sie Russland Kredite gewährten, diesmal bedürfe es wohl eines besonders üppigen Beistandspakets, mit dem Russland angesichts seines Status als Atommacht aber auf jeden Fall rechnen könne.

Der IWF, der sich auf die Symptome konzentriert, verteidigt seine Interventionen mit dem Argument, ohne sie würde das Land insolvent, und als Folge davon würde es in Zukunft keine Kredite mehr erhalten. Ein *kohärentes* Konzept würde den Fehlschluss in dieser Argumentation vermeiden: *Wenn* die Kapitalmärkte gut funktionieren - wenn sie auch nur annähernd so gut funktionieren, wie die Marktideologen des IWF behaupten -, dann blicken sie in die Zukunft; bei der Entscheidung darüber, welche Zinssätze sie verlangen sollen, betrachten sie das *künftige* Risiko. Ein Land, das einen großen Schuldenberg abgebaut hat, und sei es auch durch Insolvenz, hat bessere Wachstumsaussichten und kann daher zusätzliche Kredite *eher* zurückzahlen. Diesem Zweck dient auch das Konkursverfahren: Die Ent- beziehungsweise Umschuldung ermöglicht Firmen - und Ländern - einen Schlussstrich zu ziehen und wieder zu wachsen. Die Schuldnergefängnisse des 18. Jahrhunderts mögen ein starker Anreiz für alle Bürger gewesen sein, nicht Konkurs zu machen, aber sie haben den Schuldnern nicht geholfen, sich eine neue Existenz aufzubauen. Sie waren nicht nur unmenschlich, sondern haben auch die gesamtwirtschaftliche Effizienz nicht erhöht.

Die Geschichte stützt diese theoretische Analyse. Im jüngsten Fall, Russland, das 1998 in eine massive Schuldenkrise geriet und weithin dafür gescholten wurde, dass es seine Gläubiger nicht einmal konsultierte, war es so, dass es schon 2001 wieder am Markt Kredite aufnehmen konnte, und Kapital begann nach Russland zurückzufließen. In ähnlicher Weise setzte auch der Kapitalfluss nach Russland wieder ein, auch wenn das Land faktisch eine Umschuldung erzwang, indem es seine ausländischen Gläubiger vor die Wahl stellte, entweder ihre

Kredite bei Fälligkeit zu erneuern oder leer auszugehen.

Betrachten wir, wie der IWF, hätte er ein kohärentes Modell erarbeitet, eines der schwierigsten Probleme in Ostasien angegangen wäre - die Frage, ob auf dem Höhepunkt der Krise die Zinssätze erhöht werden sollten oder nicht. Die Anhebung der Zinsen würde Tausende von Firmen in den Konkurs treiben. Der IWF wiederum behauptete, andernfalls käme es zu einem Verfall des Wechselkurses, und dieser Kursverfall hätte noch mehr Konkurse zur Folge. Lassen wir einstweilen die Frage beiseite, ob die Anhebung der Zinsen (mit der daraus folgenden Verschärfung der Rezession) zu einem Anstieg des Wechselkurses führen würde (was nicht geschah). Lassen wir auch die empirische Frage beiseite, ob die Erhöhung der Zinsen oder der Verfall des Wechselkurses mehr Firmen in Mitleidenschaft gezogen hätte (zumindest in Thailand deuten die Daten eindeutig darauf hin, dass ein weiterer Wechselkursverfall das geringere Übel gewesen wäre). Das *Problem* der Störung des Wirtschaftsgeschehens durch Währungsabwertungen wird durch jene Firmen *verursacht,* die sich nicht gegen den Kursverfall absicherten. Eine *kohärente* Analyse des Problems wäre von der Frage ausgegangen, weshalb der Markt offenkundig versagt - weshalb Firmen keine Versicherungen abschließen. Und diese Analyse hätte ergeben, dass der IWF selbst erheblichen Anteil an dem Problem hatte: IWF-Interventionen zur Kursstützung mindern für Firmen den Anreiz, sich gegen das Währungsrisiko zu versichern.

Je deutlicher sich das Versagen des IWF abzeichnete, umso intensiver suchte er nach neuen Strategien, aber diese Suche nach tragfähigen Alternativen hatte aufgrund unzureichender Kohärenz nur geringe Erfolgschancen. Die massive Kritik an seiner *bail-out-Strategie* veranlasste den IWF dazu, eine so genannte »bail-in«-Strategie auszuprobieren. Der IWF wollte die privaten Finanzinstitute an den Kosten der »bail-outs« beteiligen. Bevor er im Rahmen eines *bail-out* Kredite an ein Land vergab, bestand er auf einer umfassenden »Beteiligung« der privaten Gläubiger; sie müssten einen erheblichen Teil der Schulden erlassen (so genannter *hair-cut).* Diese neue Strategie wurde erwartungsgemäß nicht bei großen Ländern wie Brasilien oder Russland erstmals ausprobiert, sondern bei schwachen Ländern wie Ecuador und Rumänien, die sich dem IWF nicht widersetzen konnten. Die

Strategie war, wie sich schon bald herausstellte, nicht nur in ihrer Konzeption problematisch, sondern auch in ihrer Umsetzung verfehlt, was für die Länder, die man für das Experiment ausgewählt hatte, äußerst negative Konsequenzen hatte.

Besonders unverständlich war es, wieso ausgerechnet Rumänien ausgewählt wurde. Das Land war nicht von einer Insolvenz bedroht; es wollte nur neues Geld vom IWF, um seine Kreditwürdigkeit zu signalisieren, die ihm niedrigere Zinsen am Kapitalmarkt in Aussicht gestellt hätte. Doch neue Kreditgeber vergeben nur dann Kredite, wenn sie einen Zinssatz bekommen, der ihrem Risiko entspricht. Neue Kreditgeber können nicht dazu gezwungen werden, auf einen Teil ihrer Forderungen zu verzichten. Wenn der IWF seine Politik auf eine kohärente Theorie funktionsfähiger Kapitalmärkte gestützt hätte, dann hätte er dies erkannt.

Aber es gab ein gravierenderes Problem, das mit der Kernkompetenz des IWF zusammenhängt: Der IWF wurde gegründet, um Liquiditätskrisen abzuwenden, die durch die gelegentliche Irrationalität des Kreditmarkts herbeigeführt werden. Jetzt übertrug der IWF die Kompetenz über seine Kreditvergabepolitik auf dieselben Personen und Institutionen, die Krisen auslösten. Diese Kreditgeber erkannten, anders als der IWF, umgehend die weitreichenden Folgen dieser Veränderung. Wenn sich Geber weigern, dem um Beistand ersuchenden Land Kredite zu gewähren oder einem Vergleich zuzustimmen, dann wird sich das Nehmerland kein Kapital beschaffen können - weder beim IWF noch bei der Weltbank, noch bei einem Finanzinstitut, das seine Kreditvergabe vom Plazet des IWF abhängig macht. Die Kreditgeber hatten dadurch plötzlich einen enormen Einfluss. Ein 28-jähriger Angestellter in der Bukarester Zweigstelle einer internationalen Privatbank konnte durch seine Entscheidung über einen Kredit in Höhe von ein paar Millionen Dollar darüber bestimmen, ob IWF, Weltbank und die EU Rumänien Kredite über mehrere Milliarden Dollar einräumten. Faktisch hatte der Fonds seine Verantwortlichkeit für die Beurteilung der Kreditwürdigkeit des Landes an diesen 28-jährigen Mann delegiert. Da verwundert es nicht, dass dieser 28-jährige und andere 30- und 35-jährige Banker in den Niederlassungen anderer internationaler Banken in Bukarest ihre neu gewonnene Verhandlungsmacht

alsbald weidlich ausnutzten. Jedes Mal, wenn der Fonds den Geldbetrag, den die Privatbanken aufbringen sollten, herabsetzte, senkten die Banken die Summe, die sie anboten. Einmal schienen Rumänien nur noch 36 Millionen Dollar an privaten Krediten zu dem Hilfspaket in Milliardenhöhe zu fehlen. Die Privatbanken, die die 36 Millionen aufbrachten, verlangten nicht nur hohe Zinsen *(top dollar)*, sondern in mindestens einem Fall auch eine diskrete Lockerung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften. Diese »aufsichtsrechtliche Vorzugsbehandlung« sollte dem Gläubiger gestatten, was normalerweise verboten ist - das zulässige Kreditvolumen zu überschreiten oder riskantere, höher verzinsliche Kredite zu gewähren. Er würde dadurch höhere Gewinne einstreichen, aber zugleich die Risiken im Bankensystem erhöhen und damit den Sinn und Zweck gesetzlicher Regelungen untergraben. Weniger kompetente oder korruptere Regierungen hätten vielleicht nachgegeben, aber Rumänien lehnte das Angebot ab, zum Teil weil es nicht so dringend auf Gelder angewiesen war.

Man kann das Problem auch anders sehen. Der IWF sollte sich bei seiner Entscheidung über die Vergabe eines Kredits daran orientieren, ob ein Land seine fundamentalen makroökonomischen Probleme anpackt. Nach der »Beteiligungsstrategie« bekommt ein Land, das ungeachtet seiner ausgezeichneten makroökonomischen Politik nicht die vom IWF geforderte Kreditzusage seitens privater Banken erhält, möglicherweise überhaupt keine Kredite mehr. Aber die Entscheidungskompetenz in diesen Fragen sollte beim IWF und nicht bei einem 28-jährigen Bankangestellten in Bukarest liegen.

Schließlich erkannte der IWF, zumindest im Falle Rumäniens, dass diese Strategie gescheitert war, und stellte dem Land die Mittel bereit, obwohl der private Sektor nicht die Kreditzusagen beisteuerte, auf denen der IWF »bestanden« hatte.

Als sich das Scheitern dieser Strategie immer deutlicher abzeichnete und als immer mehr Forderungen laut wurden, den Aufgabenbereich des IWF zu beschneiden, schlug Stanley Fischer, der erste stellvertretende Exekutivdirektor des Fonds, 1999 vor, die Kompetenzen des IWF zu erweitern und ihn zu einem »Refinanzierungsinstitut der letzten Instanz« *(lender of last resort)* zu machen. Wenn man bedenkt, dass der IWF schon seine

bisherigen Kompetenzen nicht zufriedenstellend wahrgenommen hatte, dann kann man den Vorschlag, seine Befugnisse zu erweitern, nur als ziemlich kühn bezeichnen. Er basierte auf einer verlockenden Analogie: Innerhalb der einzelnen Länder fungieren die Zentralbanken als Refinanzierungsinstitute der letzten Instanz, indem sie Banken, die »solvent, aber nicht liquide« sind - deren Vermögenswerte also ihre Verbindlichkeiten übersteigen -, die sich aber anderweitig keine Mittel beschaffen können, Kredite zur Verfügung stellen. Der IWF sollte dieselbe Aufgabe auf internationaler Ebene wahrnehmen. Wenn der IWF über eine kohärente Konzeption des Kapitalmarkts verfügt hätte, dann hätte er rasch die Schwachstelle dieser Idee erkannt.[49] Gemäß der Theorie vom vollkommenen Markt sollte ein solventes Unternehmen in der Lage sein, einen Kredit am Markt aufzunehmen; jede solvente Firma *ist* liquide. So wie IWF-Volkswirte, die normalerweise so großes Vertrauen in die Märkte setzen, glauben, sie wüssten besser als die Märkte, wo der Wechselkurs liegen sollte, so scheinen sie auch zu glauben, sie wüssten besser als der Markt, ob das Schuldnerland kreditwürdig ist.

Ich glaube nicht, dass Kapitalmärkte perfekt funktionieren. Doch obwohl sie meines Erachtens nicht so gut funktionieren, wie IWF-Volkswirte in der Regel behaupten, halte ich sie für »rationaler«, als der IWF dies zu tun scheint, wenn er interveniert. Die Kreditvergabe durch den IWF hat Vorteile; der IWF vergibt oftmals Kredite, wenn die Kapitalmärkte dies ablehnen. Doch gleichzeitig sehe ich, dass das Land teuer für das »billige« Geld bezahlt, das es vorn IWF bekommt. Wenn die Wirtschaft ins Stottern gerät und eine Pleitewelle droht, ist der IWF der bevorzugte Kreditgeber. Er ist der Gläubiger, dessen Ansprüche als erstes befriedigt werden. Andere ausländische Gläubiger bekommen das, was übrig bleibt. Sie bekommen vielleicht gar nichts. Ein rationales privates Finanzinstitut wird daher auf einer Risikoprämie bestehen - einem höheren Zinssatz, der die höhere Ausfallwahrscheinlichkeit abdeckt. Je mehr Geld eines Landes an den IWF geht, umso weniger bleibt für private ausländische Kreditgeber übrig, und daher werden diese Geber entsprechend höhere Zinsen verlangen. Eine kohärente Theorie des Kapitalmarkts hätte dem IWF diesen Sachverhalt deutlicher vor

Augen geführt - und ihm eine wesentlich größere Zurückhaltung beim Schnüren von Beistandspaketen in Milliardenhöhe auferlegt. Eine kohärente Theorie der Märkte hätte den IWF dazu veranlasst, sich in Krisenzeiten stärker nach Alternativen umzusehen, wie wir sie erörtert haben.

Es ist vielleicht nicht verwunderlich, dass mangelnde Kohärenz zu einer Vielzahl von Problemen führte. Die Frage aber ist, wie es zu dieser mangelnden Kohärenz kam. Und weshalb wiederholt sich die Inkohärenz bei jeder neuen Krise, obwohl die Probleme aufgezeigt wurden? Dies lässt sich teilweise damit erklären, dass der IWF mit verzwickten Problemen konfrontiert ist, die Welt ist komplex, und die Volkswirte des Fonds sind Praktiker, die sich darum bemühen, schwierige Entscheidungen möglichst schnell zu treffen, statt wie Wissenschaftler in kontemplativer Beschaulichkeit nach begrifflicher Kohärenz und Konsistenz zu streben. Aber ich glaube, es gibt noch einen fundamentaleren Grund: Der IWF verfolgt nicht nur die Ziele, die in seinem ursprünglichen Mandat festgelegt sind, nämlich die Förderung globaler Stabilität und die Versorgung von Mitgliedsländern, die von einer Rezession bedroht sind, mit den nötigen Mitteln zur Finanzierung einer Wachstumspolitik. Er ist auch Sachwalter der Interessen der Finanzwelt. Dies bedeutet, dass der IWF Ziele verfolgt, die sich oft gegenseitig widersprechen.

Das Spannungsverhältnis ist umso größer, als dieser Konflikt nicht offen gelegt werden darf: Wenn die neue Rolle des IWF öffentlich zugegeben würde, würde die Unterstützung für diese Institution möglicherweise schwinden, und diejenigen, denen es gelungen ist, das Mandat zu ändern, war dies zweifellos bewusst. Daher musste das neue Mandat so bemäntelt werden, dass es wenigstens oberflächlich mit dem alten Mandat in Einklang zu stehen schien. Eine grob vereinfachende Marktideologie lieferte den Mantel, hinter dem das eigentliche Geschäft des »neuen« Mandats betrieben werden konnte.

Auch wenn die Änderung des Mandats und der Ziele des IWF im Stillen erfolgte, so war sie doch keine Kleinigkeit: Statt den Interessen der *Weltwirtschaft* sollte er fortan den Interessen der internationalen *Finanzwelt* dienen. Und obgleich die Liberalisierung der Kapitalmärkte nicht die Stabilisierung der Weltwirtschaft fördert, so erschließt sie der Wall Street doch

riesige neue Märkte.

Betrachtet man die Politik des IWF von dieser Warte, dann wird verständlicher, wieso er der Erfüllung der Forderungen ausländischer Gläubiger größeres Gewicht beimisst als der Erhaltung der Solvenz möglichst vieler inländischer Unternehmen. Der IWF mag nicht zum Inkassobüro der G-7-Staaten geworden sein, aber er hat alles darangesetzt (wenn auch nicht immer erfolgreich), dass die Forderungen der Gläubiger aus den G-7-Ländern erfüllt wurden. Es gab, wie wir sahen, eine Alternative zu den massiven Interventionen des IWF, eine Alternative, die für die Entwicklungsländer und, auf lange Sicht, auch für die globale Stabilität besser gewesen wäre. Der IWF hätte die Krisenbewältigung erleichtern können, er hätte versuchen können, ein Moratorium anzusetzen, das den Ländern - und ihren Firmen - Zeit gegeben hätte, sich zu erholen und ihre angeschlagenen Volkswirtschaften wieder flottzumachen. Er hätte sich für ein beschleunigtes Konkursverfahren einsetzen können.[50] Aber Konkurse und Moratorien sind auch nach dem neuen IWF-Mandat keine erwünschten Optionen, denn sie würden bedeuten, dass die Gläubiger auf ihren Forderungen sitzen blieben. Viele der Kredite sind nicht besichert, so dass im Konkursfall wenig zu holen wäre.

Der IWF befürchtete, dass Insolvenzen dadurch, dass sie gegen den heiligen Grundsatz »pacta sunt servanda« verstießen, den Kapitalismus untergraben würden. Doch hier irrte er sich gleich in mehrfacher Hinsicht. Der Konkurs ist ein ungeschriebener Bestandteil jedes Kreditvertrags; das Gesetz bestimmt, was geschieht, wenn der Schuldner den Gläubiger nicht befriedigen kann. Der Konkurs verstößt nicht gegen die Unverletzlichkeit des Kreditvertrags. Doch es gibt noch einen weiteren, ebenso wichtigen, *ungeschriebenen* Vertrag, nämlich den zwischen den Bürgern und dem Staat, auch Gesellschaftsvertrag genannt. Dieser Vertrag verlangt eine soziale und ökonomische Grundsicherung einschließlich der Gewährleistung hinreichender Beschäftigungsmöglichkeiten. Während der IWF in seinem verfehlten Selbstverständnis die Unverletzlichkeit des Kreditvertrags unbedingt gewährleisten möchte, nimmt er die Aushöhlung des noch wichtigeren Gesellschaftsvertrags bereitwillig in Kauf. Letztlich

ist es die Politik des IWF - einschließlich der mit öffentlichen Geldern finanzierten *bail-outs* -, die den Markt und die langfristige Stabilität der Wirtschaft und Gesellschaft untergräbt.

Es ist daher verständlich, dass der IWF und die Strategien, die er Ländern in der ganzen Welt aufzwingt, auf so heftige Ablehnung stoßen. Die Milliarden von Dollar, die er bereitstellt, dienen dazu, den Wechselkurs für kurze Zeit auf einem langfristig nicht haltbaren Niveau abzustützen; unterdessen können die Ausländer und die Reichen ihr Geld (durch die offenen Kapitalmärkte, die der IWF den Ländern aufoktroyiert hat) zu günstigeren Bedingungen außer Landes schaffen. Für jeden Rubel, für jede Rupie und für jeden Cruzeiro erhalten die Inländer mehr Dollar, solange der Kurs gestützt wird. Mit diesen Milliarden werden vielfach die Forderungen ausländischer Gläubiger erfüllt, *auch wenn es sich um private Schulden handelt.* Private Verbindlichkeiten werden so faktisch in öffentliche Verbindlichkeiten überführt.

Dies war in der Asienkrise wunderbar für die amerikanischen und europäischen Gläubiger, die sich freuten, das Geld (oder doch wenigstens einen deutlich höheren Anteil, als sie andernfalls bekommen hätten) zurückzubekommen, das sie thailändischen oder südkoreanischen Banken und Unternehmen geliehen hatten. Aber es war gar nicht wunderbar für die Arbeitnehmer und die übrigen Steuerzahler in Thailand und Korea, die mit ansehen mussten, wie die IWF-Kredite mit ihren Steuergeldern getilgt wurden, und zwar unabhängig davon, ob sie von dem Geld profi tiert hatten oder nicht. Aber das Ganze wird noch dadurch verschlimmert, dass schließlich, nachdem Milliarden zur Stützung des Wechselkurses auf einem unhaltbaren Niveau und zur Befriedigung ausländischer Gläubiger ausgegeben worden waren, für die Subventionierung von Nahrungsmitteln und Brennstoffen der Bedürftigen allem Anschein nach kein Geld mehr vorhanden ist. Das erklärt die Wut der Menschen auf den Internationalen Währungsfonds.

Wenn man den IWF als eine Institution betrachtet, die eine Politik im Interesse der privaten Gläubiger betreibt, werden auch andere IWF-Strategien plötzlich verständlicher. Wir erwähnten bereits die große Beachtung, die der IWF dem Handels-

bilanzdefizit schenkt und wie die den ostasiatischen Ländern verordnete rigorose Sparpolitik zu einer raschen Verringerung der Importe und einer massiven Auffüllung der Währungsreserven führte. Aus der Sicht einer Institution, die sich Sorgen um die Zahlungsfähigkeit von Ländern macht, war dies sinnvoll: Ohne Währungsreserven konnten die Länder die Dollar-Kredite, die sie und ihre Firmen schuldeten, nicht zurückzahlen. Hätte man dagegen der globalen Stabilität und der wirtschaftlichen Erholung der Länder und der Region größere Beachtung geschenkt, dann hätte man die Auffüllung der Währungsreserven lockerer gesehen und gleichzeitig andere wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen, um die Länder vor den Folgen der Launen internationaler Spekulanten zu schützen. Thailand hatte seine Währungsreserven erschöpft, weil es sie 1997 zur Abwehr von Spekulanten eingesetzt hatte. Nachdem entschieden worden war, Thailand müsse seine Währungsreserven rasch auffüllen, war eine schwere Rezession unvermeidlich. Die *Beggar-thy-self-Politik* des IWF, die jene zur Zeit der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren übliche *Beggar-thy-neighbor-Politik* ablöste, hat die globale Ausbreitung der Krise sogar noch stärker beschleunigt. Aus der Sicht der Gläubiger funktionierte die Politik bemerkenswert schnell: In Korea stiegen die Währungsreserven von praktisch null auf 97 Milliarden Dollar im Juli 2001, in Thailand von einem negativen Ausgangsstand auf 31 Milliarden Dollar im Juli 2001. Für die Gläubiger war dies natürlich eine frohe Botschaft: Sie konnten jetzt sicher sein, dass Korea die Dollar hatte, um Kredite zurückzuzahlen, falls die Gläubiger dies verlangen sollten.

Ich hätte eine Strategie eingeschlagen, die die Belange der Schuldner stärker berücksichtigt: Es ist wichtiger, die Wirtschaft in Schwung zu halten und die Auffüllung der Reserven um ein paar Jahre zu verschieben, bis die Wirtschaft wieder Tritt fasst. Ich hätte andere Möglichkeiten erkundet, für kurzfristige Stabilität zu sorgen - nicht nur die bereits erwähnten Moratorien oder Konkurse, sondern auch kurzfristige Kapitalverkehrskontrollen und »Ausfuhrsteuern«, wie sie Malaysia einführte. Es gibt Möglichkeiten, ein Land vor den volkswirtschaftlichen Schäden zu schützen, die Spekulanten oder auch kurzfristige Kreditgeber und Investoren, die plötzlich ihre Meinung ändern, anrichten

können. Jede Strategie hat ihre Risiken beziehungsweise ihren Preis; aber diese Alternativen hätten den Menschen *in* diesen Krisenländern höchstwahrscheinlich niedrigere Kosten und Risiken auferlegt, auch wenn sie die Gläubiger teurer zu stehen gekommen wären.

Verteidiger der Strategie des IWF weisen darauf hin, dass die Gläubiger einen Teil der Kosten tragen mussten. Ihre Forderungen wurden nicht vollständig erfüllt. Aber dies geht gleich zweifach am entscheidenden Punkt vorbei: Erstens sollen die gläubigerfreundlichen Maßnahmen die Verluste lediglich *reduzieren*. Es geht nicht um eine hundertprozentige Ausfallbürgschaft, sondern um teilweise Abdeckung des Risikos; nicht das Nachgeben des Wechselkurses sollte verhindert werden, sondern der weitere Kursverfall. Zweitens ist dem IWF das, was er sich vornahm, nicht immer gelungen. Der IWF verordnete Indonesien eine überzogene Politik der Wirtschaftsdämpfung, so dass den Interessen der Gläubiger ein Bärendienst erwiesen wurde. Die Stabilität der internationalen Finanzbeziehungen liegt nicht nur im Interesse der Weltwirtschaft, sondern auch im Interesse der Finanzmärkte; doch viele der wirtschaftspolitischen Auflagen und Maßnahmen des IWF - von der Kapitalmarktliberalisierung bis zu massiven *bail-outs* - fördern mit Sicherheit die globale Instabilität.

Die Tatsache, dass der IWF die Interessen der Finanzwelt berücksichtigt, erklärt auch einen Teil seiner defensiven Rhetorik. In der Ostasien-Krise machten der IWF und das US-Finanzministerium schon bald die Schuldnerländer, insbesondere ihre mangelnde Transparenz für die Probleme, verantwortlich. Doch mangelnde Transparenz verursacht keine Krisen und feit ein Land auch nicht vor Krisen. Die letzte Finanzkrise vor der Ostasiens war Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre der Zusammenbruch des Immobilienmarktes in Schweden, Norwegen und Finnland, in den wohl transparentesten Nationen der Welt. Es gab viele Länder, die weit weniger transparent waren als Korea, Malaysia und Indonesien und die keine Krise erlebten. Wäre Transparenz der Schlüssel zu ökonomischer Stabilität, dann hätten die ostasiatischen Länder in der Vergangenheit mehr Krisen haben müssen, da die Daten zeigten, dass sie transparenter wurden. Ungeachtet der angeblichen Defizite hinsichtlich Transparenz hatte sich Ostasien nicht nur durch ein bemerkenswertes

Wachstum, sondern auch durch eine bemerkenswerte Robustheit ausgezeichnet. Wenn die Länder Ostasiens »extrem krisenanfällig« waren, wie der IWF und das US-Finanzministerium behaupteten, dann war es eine neu erworbene Anfälligkeit, die nicht auf erhöhter Intransparenz, sondern auf einem anderen vertrauten Faktor beruhte: der übereilten Liberalisierung der Kapital- und Finanzmärkte, die der IWF diesen Ländern aufgezwungen hatte.

Im Rückblick gab es einen »transparenten« Grund, auf Transparenz zu pochen[51]: So konnten die Finanzwelt, der IWF und das US-Finanzministerium die Verantwortung von sich abwälzen, um die Vertrauenskrise, in die sie geraten waren, unbeschadet zu überstehen. Schuld waren die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, auf die der Fonds und das US-Finanzministerium in Ostasien, Russland und andernorts gedrängt hatten: Die Kapitalmarktliberalisierung hatte zu einer destabilisierenden Spekulation geführt und die Finanzmarktliberalisierung zu einer schlechten Kreditvergabepraxis. Als die Beistandsprogramme nicht die verheißenen Erfolge zeitigten, besaß der IWF einen noch stärkeren Anreiz, die Verantwortung von sich zu schieben und zu behaupten, das eigentliche Problem liege bei den Krisenländern.

Bei genauerer Prüfung zeigte sich jedoch, dass die Industrieländer viele Fehler gemacht hatten; so stellten schwache Vorschriften in Japan möglicherweise einen Anreiz für die Banken dar, Thailand Kredite zu so attraktiven Zinsen zu gewähren, dass die Kreditnehmer nicht widerstehen konnten, mehr Kredite aufzunehmen, als klug war. Die Deregulierung des Bankensektors in den USA und anderen großen Industrieländern förderte ebenfalls eine riskante Kreditvergabe- und Kreditaufnahmepraxis. Man gestattete den Banken, kurzfristige Auslandskredite als sicherer zu behandeln als langfristige - und die kurzfristigen Kredite gehörten zu den wichtigsten Ursachen der Instabilität in Ostasien.

Die großen Investmentgesellschaften wollten auch ihre Kapitalanlageberater entlasten, die ihren Klienten geraten hatten, ihr Kapital in diesen Ländern anzulegen. Mit voller Rückendeckung der Regierungen der USA und anderer großer Industriegesellschaften konnten Anlageberater von Frankfurt über London

bis Mailand unter Hinweis auf die mangelnde Transparenz in ostasiatischen Ländern behaupten, sie hätten unter keinen Umständen wissen können, wie schlecht die Lage wirklich war. Die Experten gingen stillschweigend über die Tatsache hinweg, dass in einem völlig offenen und transparenten Markt mit vollkommener Informationsfreiheit die Renditen niedrig sind. Asien war eben deshalb ein attraktives Investment gewesen - das hohe Renditen abwarf -, weil es riskanter war. Die Überzeugung der Anlageberater, sie hätten *bessere* Informationen, und die Gier ihrer Klienten nach hohen Renditen lockten Kapital in großer Menge in die Region. Die Schlüsselprobleme - Südkoreas hohe Staatsverschuldung, Thailands riesiges Handelsbilanzdefizit und die »Seifenblase« am Immobilienmarkt, die zwangsläufig platzen musste, Suhartos Korruption - waren wohl bekannt, und die Risiken, die sie darstellten, hätten den Investoren mitgeteilt werden müssen.

Auch den internationalen Banken kam es sehr zupass, die Verantwortung abwälzen zu können. Sie wollten den Kreditnehmern und den zweifelhaften Kreditvergabepraktiken der thailändischen und südkoreanischen Banken, die mit dem stillschweigenden Einverständnis der korrupten Regierungen ihrer Länder notleidende Kredite anhäuften, den Schwarzen Peter zuschieben - und wieder schlössen sich IWF und US-Finanzministerium ihrem Angriff an. Von Anfang an hätte man den Argumenten von IWF und US-Finanzministerium skeptisch gegenüberstehen sollen. Trotz ihrer Bemühungen, den großen internationalen Kreditgebern aus der Klemme zu helfen, ist es doch eine unumstößliche Tatsache, dass es bei jedem Kredit einen Kreditnehmer und einen Kreditgeber gibt. Wenn von vornherein feststeht, dass der Kredit mit hoher Wahrscheinlichkeit notleidend wird, trifft die Schuld ebenso den Kreditgeber wie den Kreditnehmer. Außerdem haben Banken in den westlichen Industrieländern Kredite an große koreanische Firmen vergeben, obwohl sie ganz genau wussten, dass viele von ihnen hoch verschuldet waren. Die notleidenden Kredite waren das Ergebnis von Fehlurteilen, nicht von Pressionen seitens der US-Regierung oder anderer westlicher Regierungen, und sie kamen trotz der vermeintlich guten Risikomanagement-Instrumente der westlichen Banken zu Stande. Kein Wunder, dass diese Groß-

banken sich selbst aus der Schusslinie bringen wollten. Der IWF hatte allen Grund, sie zu unterstützen, denn den IWF traf eine Mitschuld. Wiederholte *bail-outs* des IWF hatten dazu beigetragen, dass Kreditgeber nicht die verkehrsübliche Sorgfalt walten ließen.

Es stand noch etwas anderes auf dem Spiel: Anfang der neunziger Jahre hatte das US-Finanzministerium den globalen Triumph des Kapitalismus verkündet. Zusammen mit dem IWF hatte es den Ländern, die die »richtige Wirtschaftspolitik« - entsprechend den Leitlinien des »Washington Consensus« - betrieben, sicheres Wirtschaftswachstum verheißen. Die Ostasienkrise ließ Zweifel an dieser neuen Weltsicht aufkommen - es sei denn, man zeigte, dass nicht der Kapitalismus das Problem war, sondern die asiatischen Länder und ihre schlechte Politik. Der IWF und das US-Finanzministerium mussten behaupten, das Problem seien nicht die Reformen - zuvörderst die Liberalisierung der Kapitalmärkte, dieser heiligste Glaubensartikel -, sondern die Tatsache, dass die Reformen nicht weit genug vorangetrieben worden seien. Indem sie die Aufmerksamkeit auf die Schwächen der Krisenländer richteten, lenkten sie nicht nur von ihren eigenen Fehlern ab - den Fehlern ihrer Politik und Kreditvergabe -, sondern sie versuchten auch, die Ereignisse zu nutzen, um ihre eigene Agenda weiter voranzubringen.

KAPITEL 9

Was zu tun bleibt

Die Globalisierung in ihrer heutigen Form ist keine Erfolgsgeschichte. Sie hat das Schicksal der meisten Armen in der Welt nicht gelindert. Sie ist ökologisch bedenklich. Sie hat die Weltwirtschaft nicht stabilisiert. Und bei der marktwirtschaftlichen Transformation der Zentralverwaltungswirtschaften wurden so viele Fehler gemacht, dass, mit Ausnahme von China, Vietnam und einigen osteuropäischen Ländern, die Armut sprunghaft anstieg und die Einkommen stark zurückgingen.

Manche sehen einen einfachen Ausweg: Sie wollen die Globalisierung begraben. Doch das ist weder machbar noch wünschenswert. Denn die Globalisierung hat auch sehr segensreiche Wirkungen entfaltet: Der Erfolg Ostasiens basiert auf der Globalisierung, insbesondere dem Abbau von Handelsschranken und dem verbesserten Zugang zu Märkten und Technologie. Die Globalisierung hat vielfach die gesundheitliche Versorgung verbessert und eine aktive globale Zivilgesellschaft hervorgebracht, die für mehr Demokratie und größere soziale Gerechtigkeit kämpft. Nicht die Globalisierung ist das Problem, sondern die Art und Weise, wie sie umgesetzt wurde. Und ein Teil des Problems liegt bei den internationalen Wirtschaftsinstitutionen, dem IWF, der Weltbank und der WTO, die die »Spielregeln« der Globalisierung festlegen. Sie haben dies in einer Weise getan, die allzu oft mehr den Interessen der Industriestaaten - genauer: bestimmten Partikularinteressen in diesen Ländern - als denen der Dritten Welt diente. Aber nicht genug damit, dass sie diesen Interessen dienten, sie haben die Globalisierung auch allzu oft aus einer sehr beschränkten Perspektive betrachtet, die von einer bestimmten Wirtschafts- und Gesellschaftskonzeption geprägt ist. Allenthalben wird die Forderung nach Reformen laut -

angefangen von Ausschüssen, die vom US-Kongress eingesetzt wurden, über Wirtschaftswissenschaftler, die über Veränderungen in der globalen Finanzarchitektur berichten, bis hin zu den Protesten, die mittlerweile fast jede große internationale Konferenz begleiten. Und diese Forderungen haben bereits einige Veränderungen bewirkt. Die neue Handelsrunde, auf die man sich - nach einer weit offeneren Debatte als früher - im November 2001 in Doha, Katar, einigte, wurde *Entwicklungsrunde* genannt; sie soll nicht nur eine weitere Öffnung der Märkte erreichen, sondern auch einige der Ungleichgewichte der Vergangenheit beheben. IWF und Weltbank haben ihre Rhetorik verändert - sie sprechen heute viel mehr über Armut, und zumindest bei der Weltbank bemüht man sich bei vielen Programmen ernsthaft darum, der Selbstverpflichtung nachzukommen, »das Land selbst ans Ruder zu lassen«. Doch viele Kritiker der internationalen Institutionen sind skeptisch. Ihres Erachtens beugen sich die Institutionen damit lediglich der politischen Tatsache, dass sie ihre Rhetorik verändern müssen, wenn sie überleben wollen. Diese Kritiker bezweifeln, dass es einen authentischen Willen zum Umdenken gibt. Sie fühlten sich in ihrer Skepsis bestätigt, als der IWF im Jahr 2.000 seine zweithöchste Führungsposition mit einer Person besetzte, die ausgerechnet zu der Zeit, als die Weltbank nach rechts driftete und einer radikalen Marktideologie frönte, dort das Amt des Chefökonomen bekleidet hatte. Einige Kritiker stehen diesen Reformen so skeptisch gegenüber, dass sie weiterhin drastische Maßnahmen, wie die Abschaffung des IWF, verlangen. Ich halte diese Forderung jedoch für ziemlich sinnlos. Würde man den IWF abschaffen, dann würde er höchstwahrscheinlich in einer anderen Form wiedererstehen. In Zeiten internationaler Krisen wünschen sich Regierungschefs eine internationale Organisation, die ihnen etwas von ihrer Verantwortung abnimmt und aktiv wird. Heute erfüllt der IWF diese Funktion.

Ich glaube, dass die Globalisierung so gestaltet werden kann, dass sie ihr positives Potenzial freisetzt, und, dass die internationalen Wirtschaftsinstitutionen so umgeformt werden können, dass sie ihren Beitrag zur Erreichung dieses Zieles leisten. Doch um zu verstehen, wie diese Institutionen umgestaltet werden sollten, müssen wir zunächst besser verstehen, warum sie

so kläglich gescheitert sind.

Interessen und Ideologie

Indem wir im letzten Kapitel die Politik des IWF so betrachteten, *als würde* die Organisation die Interessen der Finanzmärkte verfolgen, statt lediglich ihren ursprünglichen Auftrag zu erfüllen, Krisenländern zu helfen und die Stabilität der Weltwirtschaft zu fördern, ergaben die scheinbar inkohärenten und inkonsistenten Strategien des IWF mit einem Mal Sinn.

Während die Strategien des Internationalen Währungsfonds von Finanzinteressen dominiert werden, geben bei der Welthandelsorganisation Handelsinteressen den Ausschlag. So wie der IWF den sozialen Belangen der Armen kaum Beachtung schenkt - für die Erfüllung der Forderungen von Privatbanken werden Milliarden von Dollar bereitgestellt, aber die lächerlichen Summen zur Subventionierung von Nahrungsmitteln für diejenigen, die infolge der IWF-Programme arbeitslos werden, lassen sich nicht auftreiben -, stellt die WTO den freien Handel über alles. Wer den Einsatz von Netzen zum Garnelenfang verbieten lassen will, weil als Beifang auch Meeresschildkröten ins Netz gehen und in ihrem Bestand gefährdet werden, muss sich von der WTO sagen lassen, ein solches Verbot stelle einen ungerechtfertigten Eingriff in den freien Handel dar. Er muss feststellen, dass Handelsinteressen vor allen anderen Belangen einschließlich Umweltschutz rangieren!

Obgleich die Institutionen vor allem Handels- und Finanzinteressen verfolgen, sehen sie das selbst ganz anders. Sie glauben tatsächlich, ihre Agenda sei von *allgemeinem* Interesse. Und obwohl das Gegenteil hinlänglich belegt ist, glauben viele Wirtschafts- und Finanzminister und sogar einige politische Führer, die Handels- und Kapitalmarktliberalisierung werde schließlich allen Bürgern zum Vorteil gereichen. Viele sind so fest davon überzeugt, dass sie ebenfalls mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln Länder dazu drängen, »Reformen« umzusetzen, auch wenn diese in der Bevölkerung unpopulär sind.

Ausschlaggebend sind nicht die Institutionen an sich, sondern die Einstellungen, die ihnen zugrunde liegen: Der Schutz der

Umwelt, der Wille, den Armen ein Mitspracherecht bei Entscheidungen einzuräumen, die sie betreffen, die Förderung von Demokratie und fairem Handel sind notwendig, wenn die Verheißungen der Globalisierung eingelöst werden sollen. Das Problem besteht darin, dass die Institutionen mittlerweile die Einstellungen derer übernommen haben, denen sie rechenschaftspflichtig sind. Dem typischen Zentralbankpräsidenten bereitet die Inflationsstatistik Kopfzerbrechen, nicht die Armutsstatistik, und der Wirtschaftsminister interessiert sich vor allem für die Exportzahlen, nicht für Umweltschutzindizes.

Jede Gesellschaft ist ein komplexes Gebilde. Jede gesellschaftliche Gruppe konzentriert sich auf den Ausschnitt der Wirklichkeit, der sie am stärksten betrifft. Arbeitnehmer interessieren sich für Arbeitsplätze und Löhne, Kreditgeber für Zinsen und die Solvenz ihrer Schuldner. Ein hoher Zinssatz ist gut für einen Gläubiger - vorausgesetzt, seine Forderungen werden erfüllt. Arbeitnehmer dagegen sehen vor allem die konjunkturdämpfende Wirkung hoher Zinsen; für sie bedeutet dies womöglich Arbeitslosigkeit. Daher ist es verständlich, dass sie in hohen Zinssätzen eine Bedrohung sehen. Für den Finanzier, der einen langfristigen Kredit eingeräumt hat, ist die eigentliche Gefahr Inflation. Inflation kann bedeuten, dass die Dollar, die er zurückbekommt, weniger wert sein werden als die Dollar, die er auslieh.

Bei politischen Debatten vertreten nur wenige Personen offen ihr Eigeninteresse. Alles wird mit dem Deckmantel des *Gemeinwohls* umflort. Um beurteilen zu können, wie sich eine bestimmte Politik wahrscheinlich auf das Gemeinwohl auswirken wird, benötigt man ein Rahmenmodell des gesamten Systems. Adam Smith lieferte ein solches Modell und plädierte für den Markt; Karl Marx, der um die negativen Folgen des Kapitalismus für die Arbeiter seiner Zeit wusste, schlug ein alternatives Modell vor. Trotz seiner vielen nachgewiesenen Schwächen übte das Marxsche Modell vor allem in den Entwicklungsländern einen enormen Einfluss aus, wo der Kapitalismus für die Milliarden von Armen seine Verheißungen nicht zu erfüllen schien. Doch mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums sind die Schwächen des Marxismus allzu offenkundig geworden. Und aufgrund der weltwirtschaftlichen Vormachtstellung der USA

nach diesem Zusammenbruch hat sich das marktwirtschaftliche Modell durchgesetzt.

Aber es gibt nicht nur ein marktwirtschaftliches Modell. Es gibt markante Unterschiede zwischen der japanischen Variante von Marktwirtschaft und den deutschen, schwedischen und amerikanischen Modellen. Mehrere Länder haben ein ähnlich hohes Pro-Kopf-Einkommen wie die Vereinigten Staaten, aber eine geringere Ungleichheit, weniger Armut und eine bessere gesundheitliche Versorgung sowie einen allgemein höheren Lebensstandard (zumindest nach dem Urteil derer, die dort leben). Obwohl der Markt im Mittelpunkt sowohl der schwedischen als auch der amerikanischen Variante des Kapitalismus steht, spielt der Staat jeweils eine völlig andere Rolle. Schweden bietet weiterhin eine viel bessere öffentliche Gesundheitsversorgung, eine viel bessere Arbeitslosenversicherung und viel höhere Rentenleistungen als die Vereinigten Staaten. Dennoch ist Schweden genauso erfolgreich, selbst bei den Innovationen, die die Grundlage der »New Economy« bilden. Für viele, aber nicht für alle Amerikaner hat sich das amerikanische Modell bewährt; für die meisten Schweden dagegen ist das amerikanische Modell inakzeptabel - sie sind der Ansicht, ihr Modell habe ihnen gute Dienste geleistet; für Asiaten hat sich das asiatische Modell hervorragend bewährt, und dies gilt auch für Malaysia und Südkorea (ganz zu schweigen von China und Taiwan), selbst wenn man die globale Finanzkrise in Rechnung stellt.

Im Verlauf der letzten fünfzig Jahre hat die Volkswirtschaftslehre geklärt, weshalb und unter welchen Bedingungen Märkte gut funktionieren und *unter welchen Bedingungen nicht.* Sie hat gezeigt, weshalb Märkte von manchem Gut - wie Grundlagenforschung - zu wenig produzieren, während sie von anderem, etwa Umweltverschmutzung, zu viel erzeugen. Die drastischsten Beispiele von Marktversagen sind die periodischen Konjunktureinbrüche, die Rezessionen und Depressionen, die den Kapitalismus in den letzten zweihundert Jahren heimsuchten und die zu massiver Arbeitslosigkeit und zu einer erheblichen Unterauslastung des Kapitalstocks führten. Neben diesen besonders eklatanten Beispielen von Marktversagen gibt es eine Vielzahl subtilerer Fälle, wo Märkte keine effizienten oder sozial gewünschten Ergebnisse produzieren.

Der Staat kann viel tun (und tut viel), um dieses Marktversagen abzumildern, aber auch, um für soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Marktprozesse können, sich selbst überlassen, dazu führen, dass viele Menschen nicht genügend zum Überleben bekommen.
Gleichzeitig hat die Wirtschaftsgeschichte gezeigt, dass in den Ländern, die am erfolgreichsten waren, in den Vereinigten Staaten und Ostasien, der Staat diese Aufgaben übernommen und gut erfüllt hat. Der Staat sorgte für ein hochwertiges Bildungswesen für alle und stellte einen Großteil der Infrastruktur bereit - einschließlich der institutionellen Infrastruktur wie dem Rechtssystem, ohne die Märkte nicht effizient funktionieren. Er regulierte den Finanzsektor und gewährleistete, dass die Kapitalmärkte annähernd so funktionierten, wie sie - zumindest nach den Lehrbüchern - funktionieren sollten. Der Staat schuf ein soziales Sicherheitsnetz. Und er förderte Technologien, von der Telekommunikation über die Landwirtschaft bis zu Triebwerken und Radar. Obwohl in den Vereinigten Staaten, in Deutschland und anderswo eine heftige Debatte darüber geführt wird, was der Staat *im Einzelnen* leisten sollte, besteht doch weitgehende Einigkeit darüber, dass der Staat einen wichtigen Beitrag zu einer produktiven und humanen Gesellschaft und Volkswirtschaft leistet.

In unseren demokratischen Gesellschaften bestehen erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die richtige Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bei einigen dieser Kontroversen geht es um Werte – wie viel liegt uns an einer intakten Umwelt (welche ökologischen Schäden nehmen wir in Kauf, wenn wir dadurch unseren Lebensstandard heben); wie sehr liegt uns das Schicksal der Armen am Herzen (auf welchen Teil unseres Gesamteinkommens sind wir bereit zu verzichten, wenn dies einigen Armen erlaubt, sich aus der Armut zu befreien oder einen geringfügig höheren Lebensstandard zu erreichen) oder wie viel bedeutet uns Demokratie (sind wir bereit, bei Grundrechten, wie dem Koalitionsrecht, Kompromisse einzugehen, wenn wir glauben, dass die Wirtschaft aufgrund dessen schneller wachsen wird)? Einige dieser Kontroversen drehen sich um die Funktionsweise der Wirtschaft. Die *analytischen Lösungen* sind klar: Bei unvollständiger Information oder unvollkommenen Märkten (also immer) kann die Effizienz der Märkte grundsätzlich durch Eingriffe des Staates gesteigert

werden, auch wenn der Staat ebenfalls nur über unvollkommene Information verfügt. Jene Annahmen, die dem Marktfundamentalismus zugrunde liegen, gelten nicht in Industrieländern, geschweige denn in Entwicklungsländern. Dennoch behaupten die Jünger der reinen Marktwirtschaft, diese Ineffizienzen der Märkte seien vergleichsweise gering und die Ineffizienzen des Staates relativ groß.

Sie machen den Staat für Dinge verantwortlich, die nach Ansicht der meisten Menschen auf Marktversagen zurückzuführen sind; die Regierung wird für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht, weil sie die staatlichen Mindestlöhne zu stark erhöht oder den Gewerkschaften zu viel Macht gegeben hat.

Adam Smith erkannte die Grenzen des Marktes einschließlich der Gefahren, die durch Wettbewerbsverzerrungen entstehen, sehr viel deutlicher als seine späteren Jünger. Smith wusste auch um die sozialen und politischen Rahmenbedingungen, die jede Volkswirtschaft braucht. Ohne gesellschaftlichen Zusammenhalt kann eine Volkswirtschaft nicht richtig funktionieren: Die massive Gewaltkriminalität in den Großstädten Lateinamerikas und innere Unruhen in Afrika schaffen ein investitions- und wachstumsfeindliches Umfeld. Doch umgekehrt wirken wirtschaftspolitische Maßnahmen auch auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt zurück: Eine überzogene Austeritätspolitik, ob es sich nun um eine konjunkturdämpfende Geld- und Fiskalpolitik in Argentinien handelt oder um eine Sparpolitik, kombiniert mit einer drastischen Kürzung der Nahrungsmittelsubventionen für die Armen, wie in Indonesien, führt absehbar zu sozialen Unruhen. Dies gilt besonders dann, wenn die Menschen den Eindruck haben, dass massive Ungerechtigkeiten vorliegen - wie in Indonesien, wo Unternehmen und Finanzinstitute von den milliardenschweren *bail-outs* des IWF profitierten, während für diejenigen, die durch die IWF-Auflagen arbeitslos wurden, nichts mehr übrig blieb.

In meiner eigenen Arbeit - in meinen Schriften und in den Standpunkten, die ich als Wirtschaftsberater des Präsidenten und als Chefvolkswirt der Weltbank einnahm - trat ich für eine ausgewogene Sicht der Rolle des Staates ein, die die Grenzen und das Versagen von Markt *und* Staat anerkennt, und ich plädierte daher für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der beiden. Die

genaue Eigenart dieser Partnerschaft ist von Land zu Land verschieden und hängt von seinem jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand ab.

Doch unabhängig von diesem Stand der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung kommt es auf den Staat an. Ein schwacher Staat beeinträchtigt Stabilität und Wachstum genauso wie ein übermäßig interventionistischer Staat. Die asiatische Finanzkrise entstand durch unzureichende Regulierung des Finanzsektors, der russische Mafia-Kapitalismus dadurch, dass der Staat nicht einmal ein Mindestmaß an Recht und Ordnung gewährleistete. Privatisierung ohne die notwendige institutionelle Infrastruktur führte in den Transformationsländern zur Zerschlagung von Unternehmen statt zu Vermögensbildung. In anderen Ländern konnten privatisierte Monopole, denen nicht durch geeignete Regulierung Fesseln angelegt wurden, die Verbraucher noch schamloser ausnehmen als die staatlichen Monopole. Dagegen führte eine Privatisierung, die von rechtlichen Rahmenvorschriften, der Sanierung der Unternehmen und einer effizienten *corporate governance*[5] begleitet wurde, zu mehr Wachstum.

Mir geht es hier jedoch nicht darum, diese Kontroversen zu lösen oder meine spezielle Konzeption von der Rolle des Staates und der Märkte zu propagieren, sondern darum zu betonen, dass selbst unter sachkundigen Volkswirten in diesen Fragen tief greifende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Einige Kritiker der Volkswirtschaftslehre und der Volkswirte ziehen daraus den Schluss, dass Volkswirte immer unterschiedlicher Meinung seien, und tun daher sämtliche Aussagen von Volkswirten als belanglos ab. Das ist falsch. In einigen Fragen - wie etwa der Notwendigkeit, dass Länder nicht über ihre Verhältnisse leben, und hinsichtlich der Gefahren der Hyperinflation - herrscht weitgehende Einigkeit.

Das Problem liegt darin, dass der IWF (und manchmal auch die anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen) Aussagen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, über die kein breiter Konsens besteht, als gängige Lehrmeinung ausgeben; bei der Kapitalmarktliberalisierung verhält es sich sogar so, dass die empirischen Befunde ganz überwiegend dagegen sprechen. Während Einigkeit darüber besteht, dass Hyperinflation volkswirtschaftlich schädlich

ist, besteht kein Konsens über die positiven Effekte eines Herunterschraubens der Inflation auf immer niedrigere Niveaus; es spricht kaum etwas dafür, dass das massive Herunterdrücken der Inflationsrate positive Effekte zeitigt, die im Verhältnis zu den Kosten stehen, und einige Volkswirte sind sogar der Ansicht, dass sich negative Effekte einstellen, wenn die Inflationsrate auf ein zu niedriges Niveau gedrückt wird.[53]

Die veränderte Einstellung zur Globalisierung muss eine Neubewertung der Rolle von Staat und Markt beinhalten, die die ökonomischen Belange in einen umfassenderen sozialen und politischen Kontext stellt. Nicht genug damit, dass ökonomische Belange allem anderen übergeordnet werden, auch eine bestimmte Konzeption der Wirtschaft - die Ideologie der reinen Marktwirtschaft - wird allen anderen Konzeptionen übergeordnet. Der Widerstand gegen die Globalisierung in vielen Teilen der Welt gilt nicht der Globalisierung als solcher - den neuen Möglichkeiten, Wachstum zu finanzieren, oder dem Zugang zu neuen Exportmärkten -, sondern einer bestimmten Doktrin, den wirtschaftspolitischen Leitlinien des »Washington Consensus«, die die internationalen Finanzinstitutionen propagieren. Und der Widerstand richtet sich nicht nur gegen diese Leitlinien als solche, sondern gegen die Vorstellung, es gebe nur das eine, allein selig machende Konzept. Dies widerspricht nicht nur der Wirtschaftstheorie, die die Bedeutung von Tradeoffs - also Konflikten zwischen widerstreitenden Zielen - betont, sondern auch dem gesunden Menschenverstand. In unseren eigenen Demokratien führen wir lebhafte Debatten über Dinge wie die geeignete Ausgestaltung von Konkursgesetzen oder die Privatisierung der Sozialversicherung. Die meisten anderen Länder der Welt haben das Gefühl, keine eigenen Entscheidungen treffen zu können, ja sogar zu Entscheidungen gezwungen zu sein, die Länder wie die Vereinigten Staaten für sich selbst abgelehnt haben.

Doch die Bindung an eine bestimmte Ideologie raubte den Ländern nicht nur ihre Entscheidungsfreiheit, sondern trug auch erheblich zu ihren Misserfolgen bei. Die Wirtschaftsstrukturen in den einzelnen Weltregionen unterscheiden sich erheblich voneinander; so sind beispielsweise ostasiatische Firmen hoch verschuldet, während lateinamerikanische Unternehmen nur vergleichsweise gering verschuldet sind. In Lateinamerika sind

die Gewerkschaften stark, in Asien dagegen relativ schwach. Die Wirtschaftsstrukturen ändern sich auch mit der Zeit - ein Punkt, der bei den Diskussionen über die New Economy in den letzten Jahren betont wurde. Die Fortschritte der Volkswirtschaftslehre in den letzten dreißig Jahren betrafen vor allem das Verständnis der Rolle von Finanzinstitutionen, von Information und wechselnden globalen Wettbewerbsstrukturen. Ich habe bereits erwähnt, dass diese Fortschritte unsere Sichtweise von Markteffizienz veränderten. Sie veränderten auch unsere Meinung über angemessene Krisenreaktionen.

Sowohl die Weltbank als auch der IWF verschlossen sich diesen neuen Erkenntnissen - und vor allem ihren wirtschafts-politischen Implikationen -, genauso wie diese Institutionen es abgelehnt hatten, Lehren aus den Erfahrungen Ostasiens zu ziehen, das den Empfehlungen des »Washington Consensus« *nicht* gefolgt und schneller gewachsen war als jede andere Region der Welt. Und eben weil diese Institutionen die Einsichten der modernen Volkswirtschaftslehre nicht beherzigten, waren sie schlecht auf die Ostasienkrise vorbereitet und konnten das Wachstum weltweit nicht so fördern, wie es ihnen andernfalls möglich gewesen wäre.

Der IWF glaubte die Antworten zu haben: Sie stammten nicht aus der Wirtschaftswissenschaft, sondern entsprangen einer Ideologie - dem simplen Glauben an die freie Marktwirtschaft. Die Ideologie ist gewissermaßen die Brille, durch die man die Welt sieht, sie besteht aus einer Reihe von Glaubenssätzen, von deren Wahrheit man so fest überzeugt ist, dass man keine empirische Bestätigung braucht. Empirische Befunde, die diesen Glaubenssätzen widersprechen, werden einfach ausgeblendet. Für diejenigen, die an freie, uneingeschränkte Märkte glauben, ist die Kapitalmarktliberalisierung offenkundig wünschenswert; es bedarf keiner Beweise dafür, dass sie das Wachstum fördert. Hinweise darauf, dass sie Instabilität verursacht, werden als bloße Anpassungskosten abgetan, als Teil der schmerzhaften Läuterung, die beim Übergang in die Marktwirtschaft notwendig ist.

Die Notwendigkeit internationaler öffentlicher Institutionen

Wir können das Rad der Globalisierung nicht zurückdrehen -wir werden mit ihr leben müssen. Die Frage ist, wie wir sie so gestalten können, dass sie den größtmöglichen Nutzen für die größtmögliche Zahl von Menschen schafft. Und um dieses Ziel zu erreichen, brauchen wir global agierende öffentliche Institutionen, die mithelfen, die Regeln auszuarbeiten.

Diese internationalen Institutionen sollten sich selbstverständlich auf Belange konzentrieren, bei denen globales kollektives Handeln wünschenswert beziehungsweise notwendig ist. In den letzten dreißig Jahren haben wir die Umstände, unter denen öffentliche Interventionen, gleich auf welcher Ebene, notwendig sind, immer besser verstanden. Ich habe bereits erwähnt, dass kollektives Handeln nötig ist, wenn Märkte von sich aus keine effizienten Ergebnisse erzielen. Wenn externe Effekte auftreten -wenn die Handlungen einer Person Auswirkungen auf andere haben, für die sie weder bezahlen noch entschädigt werden -, kommt es in der Regel, sofern der Markt sich selbst überlassen wird, zur Überproduktion bestimmter Güter und zur Unterproduktion anderer. Wir können nicht davon ausgehen, dass Märkte öffentliche Güter, wie die Verteidigung, in ausreichendem Maße zur Verfügung stellen.[54] Auf einigen Gebieten bilden sich keine Märkte[55]; so bietet der Staat beispielsweise Studenten Ausbildungskredite an, weil der Markt von sich aus keine Mittel für Investitionen in Humankapital bereitstellt. Und aus vielfältigen Gründen regulieren sich Märkte selbst oft nur unzureichend - daher die Konjunkturzyklen -, so dass dem Staat eine wichtige Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Stabilität zukommt.

In den letzten zehn Jahren haben wir immer besser verstanden, auf welcher Ebene - auf lokaler, nationaler oder globaler - öffentliche Interventionen sinnvoll sind. Maßnahmen, deren positive Effekte vor allem örtlich auftreten (wie etwa gegen die örtliche Umweltverschmutzung), sollten auf lokaler Ebene durchgeführt werden, während Maßnahmen, die den Bürgern eines ganzen Landes zugute kommen, auf nationaler Ebene ergriffen werden sollten. Die Globalisierung ging mit der Erkenntnis einher, dass es Bereiche gibt, die weltweite Auswirkungen haben.

In diesen Bereichen sind globale öffentliche Maßnahmen - und globale Systeme der Politikgestaltung *(governance)* - erforderlich. Die Erkenntnis dieser Bereiche ging mit der Gründung globaler Institutionen einher, die diese Belange aufgreifen, aber nicht alle davon sind in ihrer Arbeit besonders erfolgreich. Die Vereinten Nationen konzentrieren sich auf Fragen der globalen politischen Sicherheit, während sich die internationalen Finanzinstitutionen und insbesondere der IWF auf die globale wirtschaftliche Stabilität konzentrieren sollen. Wir können sagen, dass sich beide mit externen Effekten befassen, die globale Dimensionen annehmen können. Örtlich begrenzte Kriege können, wenn sie nicht eingedämmt und entschärft werden, auf andere Länder übergreifen und sich zu einem weltweiten Flächenbrand ausweiten. Und die Konjunkturabschwächung in einem Land kann auf andere Länder übergreifen. Im Jahr 1998 befürchtete man allgemein, eine Krise in den Schwellenländern könnte zu einem weltweiten wirtschaftlichen Kollaps führen.

Aber dies sind nicht die einzigen Bereiche, auf denen konzertiertes globales Handeln erforderlich ist. Es gibt weltweite Umweltprobleme in den Meeren und in der Atmosphäre. Die globale, durch fossile Brennstoffe in den Industrieländern verursachte Erwärmung betrifft auch die Menschen, die in vorindustriellen Volkswirtschaften leben, gleich ob auf einer Südseeinsel oder im Herzen von Afrika. Auch das Loch in der Ozonschicht, das durch den Einsatz von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) verursacht wird, betrifft alle Erdbewohner und nicht nur diejenigen, die diese Chemikalien verwenden. Als man die Brisanz dieser internationalen Umweltprobleme erkannte, wurden internationale Abkommen geschlossen. Einige davon waren bemerkenswert erfolgreich, etwa die Konvention von Montreal gegen die Zerstörung der Ozonschicht, während andere (etwa die Abkommen gegen die globale Erwärmung) noch nicht für nachhaltige Abhilfe sorgten.

Auch hoch ansteckende Krankheiten wie AIDS machen nicht an nationalen Grenzen Halt. Der Weltgesundheitsorganisation ist es gelungen, ein paar Krankheiten auszurotten, die so genannte Flussblindheit und die Pocken, aber auf vielen Gebieten der weltweiten öffentlichen Gesundheitsversorgung stehen wir vor gewaltigen Herausforderungen. Dabei ist Wissen selbst ein

wichtiges globales öffentliches Gut: Die Früchte der Forschung können allen Menschen ohne erhebliche zusätzliche Kosten zugute kommen.

Die internationale humanitäre Hilfe ist eine Form kollektiven Handelns, die dem gemeinsamen Mitgefühl für andere Menschen entspringt. Auch wenn Märkte noch so effizient sind, stellen sie doch nicht sicher, dass Menschen über genügend Nahrungsmittel, Kleidung oder Unterkünfte verfügen. Die Hauptaufgabe der Weltbank ist die Bekämpfung der Armut; sie tut dies weniger durch humanitäre Hilfe in Krisenzeiten als dadurch, dass sie Ländern hilft, sich wirtschaftlich zu entwickeln und auf eigenen Füßen zu stehen.

Obgleich auf den meisten dieser Felder Sonderorganisationen für spezifische Aufgaben entstanden, stehen die Probleme, mit denen sie zu tun haben, oft in einer Wechselbeziehung. Armut kann zu Umweltzerstörung führen, und Umweltzerstörung kann die Armut vergrößern. Menschen in armen Ländern wie Nepal, die unter einem Mangel an Heizmaterial und Energieressourcen leiden, sind gezwungen, Bäume und Büsche zu roden, um sich Brennstoff zum Heizen und Kochen zu verschaffen; diese weiträumige Rodung führt zu Bodenerosion und so zu weiterer Verarmung. Sowohl die Industrieländer als auch die Entwicklungsländer verbrennen fossile Energieträger (die Industrieländer verbrauchen jedoch einen unverhältnismäßig großen Anteil dieser Energie), und beide gehen mit ihren Energieressourcen nicht schonend um.

In dem Maße, wie technologische Innovationen und stark gesunkene Transport- und Kommunikationskosten die Menschen der ganzen Welt näher zusammenbrachten und eine stark verflochtene Weltwirtschaft schufen, hat die Weltgemeinschaft globale Institutionen gegründet, um die globalen Probleme anzugehen, die kollektives Handeln erfordern. Es ist kein Wunder, dass sie nicht perfekt funktionieren: Die Probleme sind komplex, und kollektives Handeln ist auf jeder Ebene schwierig. Doch in früheren Kapiteln haben wir die Kritikpunkte dokumentiert, die weit über den Vorwurf hinausgehen, dass diese Institutionen nicht perfekt funktionierten. In einigen Fällen war ihr Versagen gravierend, in anderen verfolgten sie eine unausgewogene Agenda - wobei einige Gruppen von der Globalisierung sehr viel stärker

profitierten als andere und einige sogar deutlich schlechter gestellt wurden.

Governance

Bislang haben wir die Fehlschläge der Globalisierung auf die Tatsache zurückgeführt, dass sich die internationalen Wirtschaftsinstitutionen bei den festgelegten Spielregeln offenbar von Handels- und Finanzinteressen leiten ließen. Eine ganz bestimmte Sichtweise der Rolle von Staat und Markt setzte sich durch - eine Sichtweise, die innerhalb der Industrieländer nicht einhellig geteilt wird, die jedoch den Entwicklungs- und Transformationsländern aufgezwungen wird.

Die Frage ist, wie es dazu kam. Und die Antwort ist nicht schwer zu finden: Es sind die Finanzminister und Zentralbankpräsidenten, die die Grundsatzentscheidungen beim IWF treffen, und das Gleiche gilt für die Wirtschaftsminister bei der WTO. Selbst wenn sie eine Politik durchsetzen wollen, die im allgemeineren nationalen Interesse ihres Landes ist (oder gar eine Politik, die im *globalen* Interesse ist), sehen sie die Welt durch eine ganz bestimmte, zwangsläufig stark eingeschränkte Perspektive.

Die Einstellung der internationalen Institutionen muss sich wandeln. Aber die Einstellung einer Institution ist zwangsläufig mit der Frage verknüpft, wem sie direkt verantwortlich ist. Stimmrechte sind von Bedeutung, und es kommt auch darauf an, wer »mit am Tisch sitzt« - selbst wenn er nur über begrenzte Stimmrechte verfügt. Dies entscheidet darüber, wessen Stimmen gehört werden. Der IWF befasst sich nicht nur mit technischen Absprachen zwischen Banken, wie etwa der Frage, wie man das Clearing-System für Bankschecks effizienter gestalten kann. Die Maßnahmen des IWF beeinflussen das Leben und die Existenzgrundlage von Milliarden von Menschen in der Dritten Welt, die jedoch keine Mitspracherechte bei seiner Entscheidungsfindung haben. Die Arbeitnehmer, die infolge von IWF-Programmen ihre Arbeitsplätze verlieren, haben keine Stimme, während die Interessen der Banken, die auf Rückzahlung ihrer Kredite bestehen, durch die Finanzminister und Zentralbankpräsidenten hervorragend vertreten werden. Die vorhersehbaren wirtschafts-

politischen Konsequenzen waren katastrophal: Stützungspakete, um Gläubigerforderungen zu erfüllen, nicht aber die Vollbeschäftigung zu sichern. Die Folgen für die Wahl des Managements der Institution waren ebenfalls vorhersagbar: Man war mehr daran interessiert, eine Führungspersönlichkeit zu finden, deren Ansichten mit denen der herrschenden »Kapitaleigner« übereinstimmten, als eine Person, die sich in den Problemen der Entwicklungsländer auskannte, die heute im Mittelpunkt der Aktivitäten des Fonds stehen.

Bei der WTO ist das Problem der Leitungs- und Aufsichtsstruktur komplizierter. Wie beim IWF haben nur Minister Mitspracherechte. Da ist es nicht weiter verwunderlich, dass man Umweltbelangen oft wenig Aufmerksamkeit schenkt. Doch während die Stimmrechtsverteilung beim IWF dafür sorgt, dass die reichen Länder dominieren, hat jedes Land bei der WTO nur eine Stimme, und die meisten Entscheidungen müssen einstimmig getroffen werden. In der Praxis aber haben die USA, Europa und Japan in der Vergangenheit dominiert. Dies wird sich jetzt vielleicht ändern: Bei der letzten WTO-Konferenz in Doha erklärten die Entwicklungsländer, sie würden einer weiteren Handelsrunde nur zustimmen, wenn ihren Anliegen Gehör geschenkt würde - und sie erreichten dadurch einige bemerkenswerte Zugeständnisse. Nach dem Beitritt Chinas zur WTO haben die Entwicklungsländer eine mächtige Stimme auf ihrer Seite - auch wenn sich die Interessen Chinas und vieler Entwicklungsländer nicht völlig decken.

Um die Globalisierung so zu gestalten, dass ihre Früchte gleichmäßiger verteilt werden, bedarf es vor allem einer grundlegenden Revision des governance-Systems - also der Leitungs- und Aufsichtsstrukturen (der internationalen Wirtschaftsinstitutionen). Hierzu müssen beim IWF und bei der Weltbank die Stimmrechte neu verteilt werden und bei allen internationalen Wirtschaftsinstitutionen Veränderungen sicherstellen, dass bei der WTO nicht nur die Stimmen der Wirtschaftsminister und bei IWF und Weltbank nicht nur die Stimmen der Finanzminister Gehör finden.

Diese Veränderungen werden sich nicht leicht durchsetzen lassen. Die Vereinigten Staaten werden ihr faktisches Veto beim IWF nicht aufgeben. Und die Industriestaaten werden nicht auf

Stimmrechte verzichten, um den Entwicklungsländern mehr Stimmrechte einzuräumen. Sie werden sogar fadenscheinige Argumente vorbringen: Die Stimmrechte werden wie bei Aktiengesellschaften auf der Basis der Kapitaleinlagen zugeteilt. China ist schon seit langem bereit, seine Kapitaleinlage zu erhöhen, um so mehr Stimmrechte zu erhalten. US-Finanzminister O'Neill versucht den Eindruck zu erwecken, es seien die amerikanischen Steuerzahler, die Klempner und Zimmerer, die die milliardenschweren Stützungspakete bezahlten - und weil sie die Kosten trügen, sollten sie auch die entsprechenden Stimmrechte besitzen; aber das stimmt nicht. Das Geld kommt letztlich von den Arbeitern und anderen Steuerzahlern in den Entwicklungsländern, denn die Kredite des IWF werden fast immer zurückgezahlt.

Mögen Veränderungen auch nicht einfach sein, so sind sie doch möglich. Die Veränderungen, die die Entwicklungsländer im November 2001 den Industrieländern als Preis für den Beginn einer neuen Handelsrunde abrangen, zeigen, dass es zumindest in der WTO zu einer Verschiebung der Verhandlungsmacht gekommen ist.

Doch wahrscheinlich wird es nicht so bald zu grundlegenden Reformen der *formalen* Leitungs- und Aufsichtsstrukturen von IWF und Weltbank kommen. Kurzfristig möglich sind dagegen Veränderungen der Praktiken und Prozeduren, die ebenfalls erhebliche Auswirkungen haben. So könnte beispielsweise ein eigener Kreditnehmerausschuss jeden größeren Kredit beziehungsweise jedes größere Kreditprogramm prüfen und eine Stellungnahme dazu abgeben, bevor die ganze Institution darüber beschließt. Die Exekutivdirektorien von Weltbank und IWF haben jeweils 24 Mitglieder. Einige dieser Direktoren vertreten ganze Ländergruppen. In der gegenwärtigen Konstellation stellt Afrika nur sehr wenige Direktoren - weil es aufgrund seiner schwachen Wirtschaftskraft nur wenige Stimmrechte hat. Auch ohne die Stimmrechtsverteilung zu ändern, könnte Afrika mehr Vertreter stellen - ihren Stimmen würde Gehör geschenkt, auch wenn ihre Stimmrechte nicht gezählt würden.

Eine effektive Mitbestimmung setzt voraus, dass die Vertreter der Entwicklungsländer gut informiert sind. Diese armen Länder können sich einfach nicht den großen Stab von Mitarbeitern wie etwa die Vereinigten Staaten leisten, um ihre Positionen bei allen

internationalen Wirtschaftsinstitutionen zu untermauern. Notwendig ist eine von den internationalen Wirtschaftsorganisationen unabhängige »Denkfabrik«, die den Entwicklungsländern bei der Erarbeitung von Strategien und Positionen helfen könnte.

Transparenz

Abgesehen von einer grundlegenden Revision ihres *governance*-Systems ist mehr Offenheit und Transparenz die wichtigste Gewähr dafür, dass die internationalen Wirtschaftsinstitutionen die Anliegen der Armen, die Umwelt und allgemeine politische und soziale Belange stärker berücksichtigen. Für uns spielt eine informierte und freie Presse eine wichtige Rolle bei der Kontrolle unserer demokratisch gewählten Regierungen: Jeder Missstand, jede noch so kleine Indiskretion, jede Günstlingswirtschaft wird kritisch unter die Lupe genommen, und die öffentliche Meinung kann einen mächtigen Druck ausüben. Transparenz ist in öffentlichen Institutionen wie dem IWF, der Weltbank und der WTO sogar noch wichtiger, weil ihre Führungsspitze nicht direkt gewählt wird. Obgleich es öffentliche Einrichtungen sind, besteht keine *direkte* Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit.

Das Problem der mangelnden Transparenz betrifft in unterschiedlicher Weise alle internationalen Institutionen. Die Welthandelsorganisation verhandelt über Abkommen hinter verschlossenen Türen, so dass für die Öffentlichkeit kaum ersichtlich ist, welchen Einfluss Unternehmens- und andere Sonderinteressen nehmen. Die Beratungen dieser Gremien, die darüber entscheiden, ob ein Verstoß gegen ein WTO-Abkommen vorliegt, werden ebenfalls unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt.

Die Neigung zur Geheimniskrämerei kommt dem IWF gleichsam von Natur aus zu: Zentralbanken sind zwar öffentliche Institutionen, aber sie sind von jeher verschwiegen. In der Finanzwelt legt man großen Wert auf Verschwiegenheit - im Unterschied zur akademischen Welt, wo Offenheit die Regel ist. Vor dem 11. September verteidigte das US-Finanzministerium

sogar die Verschwiegenheit der Offshore-Finanzplätze, wo die Verschwiegenheit Steuerhinterziehung, Geldwäsche und anderen Schandtaten Vorschub leistet. Erst nach dem 11. September erkannte man, dass zu diesen Schandtaten auch die Finanzierung des Terrorismus gehört.

Aber der IWF ist keine Privatbank, sondern eine öffentliche Institution.

Das Fehlen eines offenen Diskurses bedeutet, dass Modelle und politische Entscheidungen nicht rechtzeitig kritisiert werden können. Wären die Maßnahmen und Auflagen des IWF während der Krise von 1997 herkömmlichen demokratischen Verfahren unterworfen worden und wäre in den Krisenländern eine umfassende und offene Debatte über die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des IWF geführt worden, dann wären statt dieser vielleicht viel vernünftigere Maßnahmen umgesetzt worden. Dieser Diskurs hätte vielleicht nicht nur die falschen ökonomischen Annahmen enthüllt, auf denen diese wirtschaftspolitischen Rezepte basierten, sondern auch aufgedeckt, dass die Interessen der Gläubiger über die Interessen der Arbeitnehmer und der mittelständischen Unternehmen gestellt wurden. Es gab alternative Strategien, bei denen diese machtloseren Gruppen einen geringeren Teil des Risikos getragen hätten, und diese alternativen Strategien wären vielleicht so ernsthaft erwogen worden, wie sie es verdienten.

Als Mitglied des Sachverständigenrats von Präsident Clinton hatte ich die Macht der Verschwiegenheit selbst erlebt und verstanden. Verschwiegenheit ermöglicht Regierungsvertretern jene Art von Diskretion, die sie nicht hätten, wenn ihre Handlungen öffentlich diskutiert würden. Verschwiegenheit erleichtert nicht nur das Leben, sondern es erlaubt auch Sonderinteressen, ihren ganzen Einfluss ungestört geltend zu machen. Verschwiegenheit dient auch dazu, Fehler zu verbergen, gleich ob sie harmlos sind oder nicht und gleich ob sie das Ergebnis einer mangelnden gedanklichen Analyse sind oder nicht. Wie heißt es doch so treffend: »Sonnenschein ist das beste Antiseptikum.«

Diese Verschwiegenheit und der Argwohn, den sie schürt, leisteten der Protestbewegung Vorschub. Die Demonstranten forderten mehr Offenheit und Transparenz.

Diese Forderungen stießen auf besondere Resonanz, denn der

IWF selbst hatte während der Ostasienkrise die Bedeutung von Transparenz betont. Die rhetorische Betonung von Transparenz durch den IWF führte *unabsichtlich* dazu, dass sich der Scheinwerfer der Transparenz auf den IWF selbst richtete - mit dem Ergebnis, dass bei ihm nichts davon zu sehen war.[56]

Vorschläge zu einer Reform des IWF und des Weltfinanzsystems

Es gibt eine Reihe gemeinsamer Reformpunkte bei allen internationalen Wirtschaftsinstitutionen, aber jede Institution hat auch ihre spezifischen Probleme. Beim IWF treten einige Probleme, die auch andere Institutionen haben, besonders markant hervor.

Ich frage mich, wie eine Organisation mit so kompetenten (und hoch bezahlten) öffentlichen Bediensteten so viele Fehler machen kann. Ich behaupte, die Probleme rühren *zum Teil* von der Diskrepanz zwischen ihrem angeblichen Ziel, für das man sie ursprünglich gegründet hatte, der Förderung der weltwirtschaftlichen Stabilität, und ihren neueren Zielen - wie etwa Kapitalmarktliberalisierung - her, die eher den Interessen der Finanzwelt als der globalen Stabilität dienen. Diese Diskrepanz führt zu einer konzeptionellen Inkohärenz und zu Inkonsistenzen, die mehr als nur akademische Bededeutung haben. Daraus lässt sich keine kohärente Politik ableiten. Wirtschaftswissenschaft wurde allzu oft durch Ideologie ersetzt, eine Ideologie, die zwar klare Orientierungen gab, aber nicht immer erfolgversprechende Anleitungen, und eine Ideologie, die sich grosso modo mit den Interessen der Finanzwelt deckte, auch wenn sie diesen Interessen letztlich nicht immer dienlich war.

Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen *Ideologie* und Wissenschaft besteht darin, dass die Wissenschaft die Grenzen ihres Wissens anerkennt. Es bleiben immer Ungewissheiten. Der IWF dagegen möchte die Ungewissheiten, die mit den wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die er empfiehlt, verbunden sind, nicht

diskutieren, sondern vermittelt lieber ein Bild der Unfehlbarkeit. Diese Pose und die Einstellung erschweren es ihm, aus vergangenen Fehlern zu lernen - wie soll er aus diesen Fehlern lernen, wenn er sie nicht zugibt? Während es vielen Organisationen mehr als recht ist, wenn Außenstehende glauben, sie seien unfehlbar, liegt das Problem beim IWF darin, dass er oft so tut, als glaube er selbst an seine Unfehlbarkeit.

Der IWF hat Fehler in der Ostasienkrise eingeräumt; er gab zu, die kontraktive Fiskalpolitik habe den Abschwung verschärft, und seine Strategie zur Neuordnung des Finanzsektors in Indonesien habe einen Bankrun ausgelöst, der alles nur noch schlimmer gemacht habe. Doch der Fonds - und das US-Finanzministerium, das sich mit Nachdruck hinter viele seiner wirtschaftspolitischen Forderungen stellte - hat sich bemüht, die Kritik und die Diskussion darüber einzudämmen. Sie waren außer sich, als ein Bericht der Weltbank darüber die Titelseite der *New York Times* füllte. Man versuchte, den Kritikern einen Maulkorb zu verpassen. Noch aufschlussreicher ist freilich die Tatsache, dass der IWF die Probleme nie weiterverfolgte. Er fragte nie, wie es zu den Fehlern gekommen war, was an seinen Modellen nicht stimmte oder was getan werden könnte, um ihre Wiederholung in der nächsten Krise zu verhindern - und die nächste Krise kommt bestimmt. (Gegenwärtig steckt Argentinien in einer Krise; einmal mehr ist die *bail-out*-Strategie des IWF gescheitert; die konjunkturdämpfende Fiskalpolitik, die der IWF forderte, ließ die argentinische Wirtschaft in eine sich stetig vertiefende Rezession schlittern.) Der IWF hat sich nie die Frage gestellt, weshalb seine Modelle systematisch die Tiefe von Rezessionen unterschätzen - oder weshalb seine wirtschaftspolitischen Empfehlungen durchweg die Konjunktur unverhältnismäßig stark dämpfen.

Der Fonds verteidigt seine vermeintliche institutionelle Unfehlbarkeit mit dem Hinweis darauf, dass er an Glaubwürdigkeit verlieren würde, wenn er in seiner Überzeugung wankte, dass seine Politik richtig sei - und der Erfolg seiner Politik setze voraus, dass die Märkte ihn als glaubwürdig erachteten. Auch darin liegt eine gehörige Portion Ironie. Glaubt denn der Fonds, der allzeit die »Vollkommenheit und Rationalität« der Märkte preist, tatsächlich, dass er seine Glaubwürdigkeit dadurch verbessert, dass er regelmäßig unvertretbar

optimistische Prognosen abgibt? Mittlerweile hat der Fonds einen Großteil seiner Glaubwürdigkeit verspielt, nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch bei seiner hoch geschätzten Stammklientel, der Finanzwelt. Wenn der IWF ehrlicher, direkter und bescheidener gewesen wäre, dann würde er heute gewiss ein höheres Ansehen genießen.

Manchmal nennen IWF-Vertreter einen weiteren Grund dafür, dass sie nicht über alternative Strategien und die damit verbundenen Risiken diskutieren wollen: Dies würde die Entwicklungsländer nur »verwirren« - eine ziemlich herablassende Haltung, in der sich eine tiefe Skepsis gegenüber demokratischen Prozessen widerspiegelt.

Der IWF ist keine »lernende Organisation«, um ein modernes betriebswirtschaftliches Schlagwort zu gebrauchen, und wie andere Organisationen, die Mühe haben, dazuzulernen und sich anzupassen, gerät er in Schwierigkeiten, sobald sich sein Umfeld wandelt. Ein Mehr an Transparenz wäre schon ein Fortschritt, aber auch hier hat sich der IWF gegen durchgreifende Reformen gewehrt.

Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass sich der IWF auf seine Kernkompetenz - Krisenmanagement - beschränken, dass er sich (außerhalb von Krisen) weder mit Entwicklung noch mit marktwirtschaftlicher Transformation befassen sollte. Ich stimme dem nachdrücklich zu - nicht zuletzt, weil die anderen Reformen, die ihn in die Lage versetzen würden, eine demokratische, gerechte und nachhaltige Entwicklung und Transformation zu fördern, nicht in Sicht sind.

Die Rückbesinnung auf die Kernkompetenz hat noch weitere Aspekte. Der IWF ist gegenwärtig für die Erhebung wertvoller wirtschaftsstatistischer Daten zuständig, und obgleich er dabei im Großen und Ganzen gute Arbeit leistet, wird die Zuverlässigkeit der Daten, die er meldet, durch seine operativen Verantwortlichkeiten beeinträchtigt; um die scheinbare Effektivität seiner Programme zu beweisen und damit die Zahlen »aufgehen«, müssen wirtschaftliche Prognosen berichtigt werden. Viele Personen, die mit diesen Zahlen arbeiten, sind sich nicht bewusst, dass es keine normalen Prognosen sind; in diesen Fällen basieren die Prognosen über das Bruttoinlandsprodukt nicht auf komplizierten statistischen Modellen oder auch nur den besten

Schätzungen derer, die gut über die Wirtschaft Bescheid wissen, sondern es sind lediglich die Zahlen, die im Rahmen eines IWF-Programms ausgehandelt wurden. Solche Interessenkonflikte entstehen zwangsläufig, wenn die operative Behörde gleichzeitig für die Statistik zuständig ist, und viele Regierungen haben dies ebenfalls erkannt und darauf reagiert, indem sie eine unabhängige statistische Behörde gründeten.

Eine weitere Aktivität des Fonds ist die Überprüfung der Wirtschaftsleistung der Mitgliedsländer bei den beschriebenen Länderkonsultationen nach Artikel 4. Durch diesen Mechanismus verschafft der IWF seinen Empfehlungen für Entwicklungsländer Nachdruck, die nicht von seiner Hilfe abhängig sind. Weil die Abschwächung der Konjunktur in einem Land andere Länder in Mitleidenschaft ziehen kann, ist es für die Länder sinnvoll, sich gegenseitig unter Druck zu setzen, ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erhalten; dies ist ein globales öffentliches Gut. Das Problem ist das Zeugnis selbst: Der IWF legt besonderes Augenmerk auf die Inflation. Aber Arbeitslosigkeit und Wachstum sind ebenfalls von Bedeutung. Und in seinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen schlägt sich ebenfalls seine eigentümliche Sicht eines ausgewogenen Verhältnisses von Staat und Märkten nieder. Meine persönlichen Erfahrungen mit diesen Konsultationen nach Artikel 4 in den USA haben mich davon überzeugt, dass auch diese Aufgabe von anderen übernommen werden sollte. Da die Nachbarländer von dem Abschwung in einem Land am unmittelbarsten betroffen sind und da sie viel besser auf dessen Situation eingestellt sind, wäre die regionale Überprüfung eine gangbare Alternative.

Wenn man den IWF dazu zwingen würde, sich auf seinen ursprünglichen Auftrag zu besinnen - und sein Tätigkeitsfeld einzuschränken -, könnte man seine Rechenschaftspflicht stärken. Wir können versuchen festzustellen, ob er Krisen verhindert und so ein stabileres globales Umfeld schafft und wie gut er Krisen bewältigt hat. Doch die Einschränkung der Kompetenzen löst natürlich nicht das Problem der Institution: Er drängt auf wirtschaftspolitische Maßnahmen wie die Kapitalmarktliberalisierung, die die globale Instabilität erhöhen, und seine *bail-out-Programme* sind in Ostasien wie in Russland und Lateinamerika gescheitert.

Reformvorhaben

Im Anschluss an die Ostasienkrise und das Scheitern der IWF-Programme bestand allgemeines Einvernehmen darüber, dass etwas mit dem Weltwirtschaftssystem nicht stimmen konnte und dass etwas getan werden musste, um die Weltwirtschaft zu stabilisieren. Viele der Verantwortlichen im US-Finanzministerium und beim IWF waren jedoch der Meinung, dass es nur geringfügiger Änderungen bedürfe. Um die Belanglosigkeit der Veränderungen zu kaschieren, gaben sie der Reforminitiative den hochtrabenden Titel *Reform der Weltfinanzarchitektur*. Diese Bezeichnung sollte suggerieren, man beabsichtige weitreichende Änderungen der Spielregeln, um künftige Krisen zu verhindern.

Die Rhetorik verbarg wirkliche Probleme. So wie die Verantwortlichen des IWF alles taten, um von ihren Fehlern und systemischen Problemen abzulenken, so taten sie auch alles, um die Reformen zu unterlaufen, es sei denn, diese brachten dem IWF mehr Befugnisse und mehr Geld und erlegten den Schwellenländern weitere Verpflichtungen auf (wie etwa die Einhaltung neuer, von den entwickelten Industrieländern festgelegter Standards).

Bei der »offiziellen« Reformdebatte geben weithin jene Institutionen und Regierungen den Ton an, die seit über fünfzig Jahren die Globalisierung »gestalten«. Weltweit wird die Reformdebatte heute mit unverhohlenem Zynismus begleitet. Die Vertreter der Entwicklungsländer, die denselben Personen gegenübersitzen, die von Beginn an für das System verantwortlich sind, fragen sich, ob es zu echten Veränderungen kommen würde. Was diese »Klientenländer« anlangte, war es eine Farce, in der die Politiker so tun, als unternähmen sie etwas gegen die bestehenden Ungleichheiten. Doch die Finanzinteressen gebieten, dass alles beim Alten bleibt. Doch die Zyniker haben nur zum Teil Recht. Diese Krise weckt das Gefühl, dass etwas mit dem Prozess der Globalisierung tief reichend nicht stimmt.

In den Organisationen selbst herrscht bei vielen einflussreichen Mitgliedern eine bemerkenswerte Selbstzufriedenheit. Die Institutionen haben ihre Rhetorik geändert. Sie sprechen über Transparenz, Armut und Partizipation. Selbst wenn zwischen

Rhetorik und Wirklichkeit eine Lücke klafft, wirkt sich die Rhetorik auf das Handeln der Institutionen aus, auf die Transparenz und das Interesse an der Bekämpfung der Armut. Der Internetauftritt wurde verbessert, und es gibt mehr Offenheit. Die gemeinsamen Armutsberichte haben das Bewusstsein für die Auswirkungen von Programmen auf die Armut geschärft. Doch auch wenn die Veränderungen den Mitgliedern der Institutionen tief greifend erscheinen mögen, kratzen sie doch nur an der Oberfläche. Öffentliche Informationspflichten von IWF und Weltbank bleiben noch immer weit hinter den Standards zurück, die für Regierungen in Demokratien wie den Vereinigten Staaten, Schweden oder Kanada gelten. Sie versuchen, kritische Berichte unter Verschluss zu halten; oft ist es nur ihre Unfähigkeit, Indiskretionen zu verhindern, die schließlich die Offenlegung erzwingt. In den Entwicklungsländern herrscht eine wachsende Unzufriedenheit mit den neuen Programmen, die gemeinsame Armutsberichte vorsehen, da den Teilnehmern von vornherein gesagt wird, dass wichtige Belange, wie die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, nicht zur Diskussion stünden.[57]

Es gibt weitere Beispiele dafür, dass hehren Worten oftmals keine entsprechenden Taten folgten. Heute wissen wir um die Gefahren kurzfristiger Kapitalströme und einer überstürzten Kapital- und Finanzmarktliberalisierung; gelegentlich räumen das sogar hochrangige IWF-Beamte ein.[58] Das stellt einen grundlegenden Wandel in der offiziellen Einstellung des Fonds dar - obgleich sich noch nicht beurteilen läßt, inwieweit diese veränderte Rhetorik andere wirtschaftspolitische Maßnahmen in den einzelnen Ländern nach sich ziehen wird. Bislang sind die Erfahrungen nicht besonders vielversprechend, wie eine einfache Episode verdeutlicht. Kurz nachdem der neue geschäftsführende Direktor sein Amt angetreten hatte, bereiste er mehrere Mitgliedsländer. Bei einem Besuch in Thailand Ende Mai 2000 erwähnte er - was mittlerweile außerhalb des IWF zu einer gesicherten Erkenntnis geworden war - die Gefahren der Kapitalmarktliberalisierung. Das benachbarte Indonesien reagierte prompt auf diese günstige Gelegenheit, und als Otto Köhler im Juni Indonesien besuchte, gab die Regierung Pläne bekannt, Eingriffe in den Kapitalmarkt zu prüfen. Doch die Indonesier - und Köhler -

wurden sogleich vom Stab des IWF zurückgepfiffen. Die Bürokratie setzte sich ein weiteres Mal durch: Die Kapitalmarktliberalisierung mochte, in der Theorie, problematisch sein; aber Eingriffe in den Kapitalmarkt (Kapitalverkehrskontrollen) mussten für jedes Land, das um IWF-Hilfe ersuchte, tabu sein.

Es gab weitere halbherzige oder unausgegorene Reformschritte.[59] Als Reaktion auf die wachsende Kritik an den großen Beistandspaketen der neunziger Jahre wurden mehrere Reformen durchgeführt. Brasilien erhielt als erstes Land ein so genanntes »präventives« Kreditpaket, das einer Krise vorbeugen sollte; doch dieses Paket zögerte die Krise nur um ein paar Monate hinaus, und dies zu einem hohen Preis. Dann wurde der so genannte »Kreditrahmen für unerwartete Risiken« eingerichtet, eine weitere Maßnahme, die die Zahlungsfähigkeit der Mitgliedsländer bei Ausbruch einer Krise sicherstellen sollte.[60] Auch dies war ein Fehlschlag, hauptsächlich deshalb, weil an den vorgeschlagenen Bedingungen offenkundig niemand interessiert war.[61] Der IWF räumte ein, dass die *bail-outs* möglicherweise zu einer fahrlässigen Risikoprüfung *(moral hazard)* bei der Kreditvergabe beigetragen haben; also wurde eine *bail-in-Strategie* eingeführt, wonach die Gläubiger einen Teil der Kosten tragen sollten, wenn auch nicht für strategisch bedeutende Länder wie Russland, sondern nur für die Schwachen und Machtlosen wie Ecuador, die Ukraine, Rumänien und Pakistan. Die IWF-Strategien waren im Großen und Ganzen ein Fehlschlag. In manchen Ländern, etwa in Rumänien, hob man sie auf, allerdings erst nachdem die Volkswirtschaft dieses Landes erheblichen Schaden genommen hatte; in anderen Ländern, wie Ecuador, setzte man sie mit noch verheerenderen Folgen um. Der neue US-Finanzminister und der neue geschäftsführende Direktor des IWF äußerten Zweifel an der Erfolgsträchtigkeit der *bail-out-Strategie,* doch die Beistandspakete in Höhe von elf und 21,6 Milliarden Dollar für die Türkei und Argentinien in den Jahren 2000 und 2001 deuten darauf hin, dass der alte Kurs beibehalten werden soll.

Auch wenn weitgehende Einigkeit über die Notwendigkeit von Reformen besteht, leisten die Finanzzentren, manchmal mit Unterstützung des US-Finanzministeriums, heftigen Widerstand. Als in der Ostasienkrise die Frage der Transparenz in den Mittelpunkt rückte, wurde deutlich, dass man nur dann

hinreichende Klarheit über die Vorgänge in den Schwellenländern erlangen konnte, wenn man über die Aktivitäten der spekulativen *hedge funds* und der Offshore-Finanzplätze Bescheid wusste. Tatsächlich bestand die Sorge, dass mehr Transparenz in anderen Bereichen dazu führen könnte, dass mehr Transaktionen über diese Kanäle abgewickelt würden und dass so insgesamt sogar weniger Informationen zur Verfügung stünden. Finanzminister Summers schlug sich auf die Seite der *hedge funds* und der Offshore-Bankplätze und erteilte allen Forderungen nach mehr Transparenz mit der Begründung, überzogene Transparenz mindere womöglich die Anreize zur Informationssuche - beeinträchtige mithin, technisch gesprochen, die »Preisentdeckungsfunktion« -, eine entschiedene Absage. Reformen im Bereich der Offshore-Finanzplätze, die als Steueroasen und zur Umgehung strenger aufsichtsrechtlicher Vorschriften gegründet wurden, kratzten allenfalls an der Oberfläche. Dies sollte uns nicht überraschen, denn diese Einrichtungen verdanken sich gezielten politischen Maßnahmen in den reichen Industrieländern, die auf Drängen der Finanzmärkte und der Vermögenden erfolgten.

Andere scheinbar unbedeutende Reformen stoßen auf heftigen Widerstand sowohl der Entwicklungsländer als auch der Industrieländer. Als sich zeigte, dass die kurzfristige Verschuldung in der Krise eine Schlüsselrolle spielte, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf Klauseln in Anleiheverträgen, die die sofortige Umwandlung einer langfristigen Anleihe in eine kurzfristige Schuldverschreibung zuließen.[62] Und als man immer lauter einen *bail-in* der Gläubiger forderte, wollte man auch immer nachdrücklicher Klauseln in Anleiheverträgen, die die »erzwungene« Einbeziehung der Anleihen in Hilfspakete erleichtern sollten - so genannte *collective action*-Klauseln. Die Rentenmärkte haben sich bislang beiden Reformen erfolgreich widersetzt - obwohl der IWF diese Reformen nach außen hin unterstützt. Er behauptet, solche Klauseln würden die Kreditkosten für Schuldnerländer in die Höhe treiben, aber genau darum geht es: Bisher ist die Aufnahme von Krediten mit sehr hohen Kosten verbunden, besonders dann, wenn die Dinge schief laufen. Doch nur ein Bruchteil dieser Kosten wird vom Schuldner getragen.

Wir wissen heute genau, wo die Probleme liegen. Aber die Reform des internationalen Finanzsystems steckt noch in den Kinderschuhen. Meines Erachtens sind die folgenden Reformschritte am vordringlichsten:

1. Die Gefahren der Kapitalmarktliberalisierung und die Tatsache, dass kurzfristige Kapitalströme *(bot money)* mit erheblichen externen Effekten verbunden sind, deren Kosten von denjenigen getragen werden müssen, die nicht unmittelbar an der Transaktion beteiligt sind (den Kreditgebern und -nehmern), müssen allgemein anerkannt werden. Immer wenn solche starken externen Effekte auftreten, sind Interventionen - darunter auch Eingriffe über das Banken- und Steuersystem[63] - wünschenswert. Statt sich gegen diese Interventionen zu sperren, sollten die internationalen Finanzinstitutionen alles daransetzen, sie effizienter zu gestalten.

2.. Reformen des Konkursrechts und Moratorien. Wenn private Kreditnehmer die Forderungen ihrer in- oder ausländischen Gläubiger nicht erfüllen können, sollten sie Konkurs anmelden, statt dass der IWF ihre Schulden im Rahmen eines *bail-out* übernimmt und tilgt. Die Reform des Konkursrechts muss der Besonderheit von Konkursen, die durch gesamtwirtschaftliche Störungen verursacht werden, Rechnung tragen; benötigt wird ein so genanntes »Super Chapter II«, also eine konkursrechtliche Bestimmung, die die Umstrukturierung beschleunigt und die der Vermutung der Kontinuität der Unternehmensleitung stärkeres Gewicht beimisst. Eine solche Reform wird zudem bewirken, dass die Gläubiger ihren Prüfungspflichten nach Maßgabe der verkehrsüblichen Sorgfalt *(due diligence)* besser nachkommen und nicht mehr, wie in der Vergangenheit so oft geschehen, leichtfertig hohe Kredite gewähren. Die Antwort kann dagegen nicht darin liegen, das Konkursrecht gläubigerfreundlicher zu gestalten und die Besonderheiten makroökonomisch induzierter Konkurse unberücksichtigt zu lassen; dies geht nicht nur an Problemen der Krisenländer vorbei, sondern ist darüber hinaus eine Medizin, die höchstwahrscheinlich wirkungslos bleibt - wie wir in Ostasien so anschaulich sahen, kann man die Gesetze eines

Landes nicht den Bräuchen und Normen eines anderen Landes überstülpen.[64] Die Probleme der Zahlungsunfähigkeit des *Staates* (wie in Argentinien) sind komplizierter, aber auch hier sollte der Spielraum für Konkurse und Moratorien erweitert werden, wie der IWF mit Verspätung eingesehen hat. Aber der IWF kann dabei nicht die zentrale Rolle spielen: Er ist einer der größten Gläubiger, und in ihm haben die Gläubigerländer das Sagen. Ein Konkursverfahren, in dem der Gläubiger oder sein Vertreter gleichzeitig als Konkursrichter fungiert, wird nicht als fair anerkannt werden.

3. Zurückhaltung bei *bail-outs*. Je mehr von den Instrumenten »Konkurs« und »Moratorium« Gebrauch gemacht wird, umso weniger bedarf es großer *bail-outs*, die so oft fehlschlugen, denn die Hilfskredite wurden dazu verwendet, entweder westlichen Gläubigern mehr zurückzuzahlen, als sie ansonsten bekommen hätten, oder den Wechselkurs künstlich länger auf einem überbewerteten Niveau zu halten (so dass die reichen Inländer mehr von ihrem Geldvermögen zu günstigeren Bedingungen außer Landes schaffen konnten, allerdings um den Preis einer höheren Schuldenlast für das Land). Wie wir sahen, hatten die *bail-outs* nicht nur nicht den gewünschten Erfolg, sondern sie verschlimmerten das Problem auch noch, indem sie die Anreize für eine sorgfältige Kreditvergabe und für die Deckung von Wechselkursrisiken verringerten.

4. Eine bessere Regulierung des Bankensektors - sowohl hin sichtlich der gesetzlichen Vorschriften als auch ihrer Durchsetzung - in den Industrie- und Entwicklungsländern. Unzureichende bankenrechtliche Vorschriften in den Industrieländern können schlechten Kreditvergabepraktiken Vorschub leisten und Instabilität »exportieren«. Während man darüber diskutieren kann, ob die risikoabhängigen Anforderungen an die Eigenkapitalanforderungen die Stabilität der Finanzsysteme in den Industrieländern erhöhen, besteht kaum ein Zweifel daran, dass sie die globale Instabilität steigern, indem sie die Vergabe kurzfristiger Kredite fördern. Die Deregulierung des Finanzsektors und das übertriebene Gewicht, das man der Eigenkapitaldeckungsquote der Finanzinstitute beimisst, sind verfehlt und wirken destabilisierend; was wir brauchen, ist ein umfassenderer, weniger ideologisch geprägter Regulierungsansatz, der auf die Fähigkeiten und die besonderen Umstände jedes Landes zugeschnitten ist.

Thailand hat die Vergabe von Krediten für spekulative Immobiliengeschäfte in den achtziger Jahren zu Recht eingeschränkt. Es war falsch, die Thailänder aufzufordern, diese Beschränkungen aufzuheben. Es gibt eine Reihe weiterer Beschränkungen wie so genannte *speed limits* (prozentuale Beschränkungen, denen Banken bei der Erhöhung ihrer Aktiva unterliegen), die ebenfalls stabilitätsfordernd wirken dürften. Aber gleichzeitig dürfen die Reformen die übergeordneten Ziele nicht aus dem Blick verlieren: ein Bankensystem soll nicht nur sicher und solide sein, sondern auch hinreichend Kapital zur Finanzierung von Firmengründungen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bereitstellen.[65]

5. Verbessertes Risikomanagement. Heute sind Länder rund um die Welt aufgrund heftiger Wechselkursschwankungen extremen Risiken ausgesetzt. Das Problem ist klar, die Lösung nicht. Experten - einschließlich der Volkswirte des IWF - haben unterschiedliche Regime befürwortet. Sie ermunterten Argentinien, seine Währung an den Dollar anzubinden. Nach der Ostasienkrise erklärten sie, jedes Land solle entweder einen frei schwankenden oder einen festen Wechselkurs haben. Nach dem Desaster in Argentinien werden sie vermutlich wieder etwas anderes empfehlen. Doch wie immer man den Wechselkurs-mechanismus auch reformiert, Länder werden auch danach noch sehr großen Risiken unterliegen. Kleine Länder wie Thailand, die zu vielen Ländern Handelsbeziehungen unterhalten, stehen vor einem schwierigen Problem, da die Wechselkurse zwischen den wichtigsten Währungen um fünfzig Prozent oder mehr schwanken. Wenn sie ihre Inlandswährung an eine bestimmte Währung binden, löst das die Probleme nicht; es kann sogar die Schwankungen verstärken. Die lateinamerikanische Schuldenkrise wurde in den achtziger Jahren[66] durch den gewaltigen Anstieg der Zinsen ausgelöst, eine Folge der restriktiven Geldpolitik des damaligen Präsidenten der US-Notenbank, Paul Volcker, in den Vereinigten Staaten. Entwicklungsländer müssen lernen, diese Risiken abzufedern, etwa indem sie sich gegen diese Kursschwankungen auf den internationalen Kapitalmärkten versichern. Gegenwärtig können sich die Länder nur gegen das Risiko kurzfristiger Schwankungen absichern. Zweifellos können die Industrieländer diese Risiken sehr viel besser auffangen als die

Entwicklungsländer, und sie sollten helfen, entsprechende Versicherungsmärkte aufzubauen. Daher wäre es sinnvoll, wenn Industrieländer den Entwicklungsländern Kredite in einer Form bereitstellen, die die Risiken abmildert, zum Beispiel indem die Gläubiger die Risiken hoher Realzinsschwankungen übernehmen.

6. Verbesserte soziale Sicherheitsnetze. Zum Risikomanagement gehört auch eine bessere soziale Absicherung im Inland. Entwicklungsländer haben schwache soziale Sicherungssysteme. Selbst in den Industrieländern ist die soziale Absicherung in den beiden Bereichen, die in Entwicklungsländern vorherrschend sind, Landwirtschaft und Mittelstand, unzureichend, so dass internationale Hilfe unverzichtbar sein wird, auch wenn die einzelnen Länder eigene Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre sozialen Sicherungssysteme zu verbessern.

7. Verbesserte Krisenreaktion. Wir haben gesehen, dass die Gegenmaßnahmen bei der Krise von 1997-98 scheiterten. Die Hilfe war schlecht geplant und wurde unzureichend umgesetzt. Man hatte nicht hinlänglich berücksichtigt, dass soziale Sicherheitsnetze fehlten, dass die Aufrechterhaltung von Kreditströmen von zentraler Bedeutung ist und dass der Zusammenbruch der Handelsbeziehungen zwischen Ländern zur Ausbreitung der Krise beitragen würde. Die erwogenen Abhilfen basierten nicht nur auf unzuverlässigen Prognosen, sondern sie verkannten auch die Tatsache, dass es leichter ist, Firmen zugrunde zu richten, als neue zu schaffen, und dass die negativen Folgen hoher Zinssätze nicht durch Zinssenkungen wieder rückgängig gemacht werden können. Das Gleichgewicht muss wiederhergestellt werden: Wir brauchen einen interessengerechten Ausgleich zwischen den Anliegen der Arbeitnehmer und den mittelständischen Unternehmen einerseits und den Belangen der Gläubiger andererseits; und die Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die Kapitalflucht im Inland müssen sorgfältig gegen die Interessen ausländischer Investoren abgewogen werden. Bei künftigen Finanzkrisen müssen die Gegenmaßnahmen auf den sozialen und politischen Kontext zugeschnitten sein. Abgesehen von den materiellen Schäden durch die Ausschreitungen, zu denen es bei schlechtem Krisenmanagement kommt, locken Länder, in denen soziale und politische Unruhen herrschen, auch kein

ausländisches Kapital an, und dieser Unruhen kann der Staat nur durch extreme Repression Herr werden, besonders dann, wenn bei der Bevölkerung der Eindruck entsteht, die wirtschaftspolitischen Maßnahmen seien von außen aufoktroyiert worden. Am wichtigsten aber ist eine Rückbesinnung auf ökonomische Grundprinzipien; statt sich auf die proteushafte Stimmung und das unvorhersehbare Vertrauen der Investoren zu konzentrieren, sollte sich der IWF auf seine ursprüngliche Aufgabe besinnen, Kredite bereitzustellen, um die Gesamtnachfrage in Ländern, die vor einer Rezession stehen, wiederherzustellen. Regierungen in der Dritten Welt fragen immer wieder, weshalb die Vereinigten Staaten, wenn sie in einer konjunkturellen Flaute stecken, eine expansive Fiskal- und Geldpolitik betreiben, während die US-Regierung, wenn sich die Konjunktur in den Entwicklungsländern auf Talfahrt befindet, von diesen das genaue Gegenteil verlangt. Als die US-Volkswirtschaft im Jahr 2001 auf eine Rezession zusteuerte, war nicht das Ankurbelungsprogramm als solches, sondern lediglich seine Ausgestaltung strittig. Mittlerweile sollten die Lehren aus den Krisen in Argentinien und Ostasien klar sein: Das Vertrauen in Volkswirtschaften, die in tiefen Rezessionen stecken, wird auf lange Zeit nicht wiederhergestellt. Die Konditionen, mit denen der IWF seine Kredite versieht, müssen nicht nur viel genauer definiert werden, sondern auch diesem Sachverhalt Rechnung tragen.

Weitere Veränderungen wären wünschenswert: Wenn der IWF die erwarteten Auswirkungen seiner Programme auf die Armut und Arbeitslosigkeit offen legen müsste, dann würde er diesen Aspekten mehr Beachtung schenken. Die Länder sollten die wahrscheinlichen Konsequenzen der Empfehlungen des IWF kennen. Wenn sich der IWF bei seinen Analysen immer wieder irrt -beispielsweise die Armut stärker zunimmt, als von ihm vorhergesagt -, sollte er zur Rechenschaft gezogen werden. Man sollte Fragen stellen wie: Enthalten seine Modelle systematische Fehler? Oder versucht er, die politischen Entscheidungsträger bewusst in die Irre zu führen?

Reform der Weltbank und der Entwicklungshilfe

Ich schätze die Möglichkeit einer Reform der internationalen Wirtschaftsinstitutionen nicht zuletzt deshalb optimistisch ein, weil ich bei der Weltbank selbst Veränderungen erlebt habe. Es ist nicht leicht gewesen, sie durchzusetzen, und sie gingen auch nicht so weit, wie ich es mir gewünscht hätte. Aber es waren doch wichtige Veränderungen.

Als ich zur Weltbank kam, hatte deren neuer Präsident, James Wolfensohn, bereits die Weichen gestellt, um die Bank stärker für die Anliegen der Entwicklungsländer zu sensibilisieren. Auch wenn der neue Kurs nicht immer klar, die intellektuellen Grundlagen nicht immer solide und die Unterstützung innerhalb der Bank keineswegs einmütig waren, hatte die Bank doch begonnen, die grundlegend an ihr geübte Kritik ernst zu nehmen. Zu den Reformen gehörten Änderungen der Philosophie auf drei Gebieten: Entwicklungshilfe im Allgemeinen, die Hilfe der Weltbank im Besonderen und die Beziehungen zwischen der Weltbank und den Entwicklungsländern.

Im Rahmen ihrer konzeptionellen Neuorientierung prüfte die Bank, welche Faktoren zu erfolgreicher Entwicklung beigetragen hatten.[67] Einige der Lektionen dieser Neubewertung hatte die Bank schon seit längerem erkannt: die Bedeutung eines ausgeglichenen Staatshaushalts, die Bedeutung von Bildung einschließlich angemessener Bildungschancen für Frauen und die Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Stabilität. Doch es kristallisierten sich auch einige neue Themen heraus. Erfolgreiche Entwicklung verdankte sich nicht nur der Förderung des Grundschulunterrichts, sondern auch dem Aufbau einer starken technologischen Basis, die Investitionen in ein modernes Hochschulwesen voraussetzt. Es ist möglich, Gleichheit und Wachstum gleichzeitig zu fördern; tatsächlich scheint eine stärker dem Gleichheitsgedanken verpflichtete Politik das Wachstum zu fördern. Die Förderung des Außenhandels und der Marktöffnung ist wichtig,[68] doch es waren die durch Ausweitung der Exporte entstandenen Arbeitsplätze, nicht die Arbeitsplatzverluste infolge der Erhöhung der Importe, die Wachstum schufen. Wenn die Regierungen Maßnahmen zur Förderung der Exporte und von Unternehmensgründungen ergreift, verläuft die Liberalisierung erfolgreich, andernfalls scheitert sie oftmals. Die Regierungen spielen eine entscheidende Rolle bei erfolgreicher Entwicklung,

indem sie bestimmte Sektoren fördern und die Gründung von Institutionen unterstützen, die die Spartätigkeit und die effiziente Allokation von Investitionen begünstigen. Erfolgreiche Länder legen auch großen Wert auf einen funktionsfähigen Wettbewerb und die Schaffung schlagkräftiger Unternehmen durch Privatisierung und Umstrukturierung.

Insgesamt verfolgen die erfolgreichen Länder eine umfassende Entwicklungsstrategie, die weit über technische Fragen hinausgeht. Vor dreißig Jahren stimmten Volkswirte von links wie rechts darin überein, dass eine effizientere Ressourcenallokation und ein größeres Kapitalangebot die Schlüssel zu erfolgreicher Entwicklung sind. Lediglich in der Frage, ob diese Veränderungen durch staatliche Planung oder freie Märkte erreicht werden sollten, vertraten sie unterschiedliche Auffassungen. Letztlich ging keine der beiden Alternativen auf. Entwicklung ist ein Prozess, der nicht nur Ressourcen und Kapital betrifft, sondern einen grundlegenden Bewusstseinswandel in der Gesellschaft erfordert.[69] Es ist natürlich nicht Aufgabe der internationalen Finanzinstitutionen, diesen Bewusstseinswandel herbeizuführen, aber sie können einen wichtigen Beitrag leisten. Zumindest sollten sie einen erfolgreichen Wandel nicht behindern.

Finanzhilfe

Die unzähligen Auflagen bei der Gewährung von Krediten bewirken jedoch oft genau dies - sie behindern einen erfolgreichen Transformationsprozess. Die Konditionalität - die Tatsache, dass die Vergabe von Kredite an zahllose - teilweise politische - Auflagen geknüpft wird - taugt nicht zu einer besseren Wirtschaftspolitik. Wenn man Ländern Reformen aufzwingt, dann engagieren sie sich oftmals nur halbherzig dafür. Ihre aktive Mitwirkung ist jedoch unerlässlich, um gesellschaftlichen Wandel zu erreichen. Schlimmer noch, die Konditionalität hat demokratische Prozesse untergraben. Endlich dämmert es sogar dem IWF, dass er mit der Konditionalität zu weit gegangen ist, dass es die Dutzenden von Auflagen den Entwicklungsländern erschweren, sich auf Prioritäten zu konzentrieren. Doch während innerhalb der Weltbank der Versuch unternommen wurde, die

Konditionalität zu verfeinern, ist die Reformdiskussion bereits darüber hinausgegangen. Einige plädieren dafür, die Konditionalität durch Selektivität zu ersetzen, also nur Ländern mit nachweislichen Erfolgen Finanzhilfe zu gewähren und sie ihre Entwicklungsstrategien eigenständig gestalten zu lassen. Dies würde das Ende des Mikromanagements bedeuten, das in der Vergangenheit eine so große Rolle spielte. Selektive Finanzhilfe kann erwiesenermaßen das Wachstum nachhaltig ankurbeln und die Armut deutlich verringern.

Schuldenerlass

Die Entwicklungsländer brauchen nicht nur eine »Entwicklungshilfe«, die ihrem Namen gerecht wird, sondern auch mehr Finanzhilfe. Schon relativ geringe Summen könnten das Gesundheitswesen verbessern und die Analphabetenrate deutlich reduzieren. Inflationsbereinigt sind die Ausgaben für die Entwicklungshilfe rückläufig, und dieser Rückgang fällt sogar noch stärker aus, wenn man die Entwicklungshilfe in Prozent des Bruttoinlandsprodukts des jeweiligen Industrielands beziehungsweise pro Kopf der Bevölkerung in den Entwicklungsländern angibt. Wir brauchen eine nachhaltigere Finanzierungsbasis für die Entwicklungshilfe (und andere globale öffentliche Güter), die nicht von den Launen der Innenpolitik in den Vereinigten Staaten oder in anderen Ländern abhängig ist. Dazu wurden mehrere Vorschläge gemacht. Bei seiner Gründung erhielt der IWF die Kompetenz, so genannte Sonderziehungsrechte (SZR), eine Art von internationalem Geld, zu schaffen. Da die Länder heute jedes Jahr ihren Währungsreserven Milliarden von Dollar zuführen, um sich in kluger Voraussicht gegen das Auf und Ab auf den internationalen Märkten zu wappnen, fließt ein Teil des Volkseinkommens nicht in die Gesamtnachfrage. Der weltweite Konjunkturabschwung in den Jahren 2001-2002 verschaffte diesem Problem erneute Aufmerksamkeit. Die Ausgabe von SZR zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter einschließlich der Entwicklungshilfe könnte sowohl die weltwirtschaftliche Konjunktur stützen als auch einigen der ärmsten Länder der Welt helfen. Ein zweiter Vorschlag zielt darauf ab, die Entwicklungs-

hilfe unter anderem mit den Einnahmen aus der Nutzung globaler ökonomischer Ressourcen - den Erzen auf dem Meeresboden und den Fangrechten in den Meeren - zu finanzieren.

In jüngster Zeit hat sich die Aufmerksamkeit auf den Schuldenerlass konzentriert. Die Wirtschaft vieler Entwicklungsländer kann nicht wachsen, solange ihre Schulden nicht erlassen werden. Ein sehr hoher Prozentsatz ihrer laufenden Exporterlöse fließt in den Schuldendienst bei den Industrieländern.[70] Die Jubilee-2.000-Bewegung mobilisierte eine breite internationale Unterstützung für einen Schuldenerlass. Auch die Kirchen in den Industriestaaten schlössen sich der Initiative an. Sie sahen darin eine moralische Verpflichtung, ein elementares Gebot ökonomischer Gerechtigkeit.

Die Frage der moralischen Verantwortung der Gläubiger stellte sich mit besonderer Brisanz bei den »geopolitischen« Krediten[71], die während des Kalten Kriegs vergeben wurden. Als IWF und Weltbank dem berüchtigten Staatschef der Demokratischen Republik Kongo, Mobutu, Kredite zusagten, wussten sie (oder hätten es zumindest wissen müssen), dass der größte Teil des Geldes nicht den Armen zugute kommen, sondern auf die Konten Mobutus fließen würde. Dieses Geld war sozusagen der Preis dafür, dass dieser korrupte Diktator dem Westen die Treue hielt. Viele halten es für ungerecht, dass gewöhnliche Steuerzahler in Ländern mit korrupten Regierungen Kredite zurückzahlen müssen, die einer politischen Führung gewährt wurden, die sie nicht repräsentierte.

Der Jubilee-Bewegung gelang es, den Schuldenerlass zu einer Priorität der internationalen Politik zu machen. Obgleich es schon vor dem Jahr 2000 ein Schuldenerlassprogramm für hoch verschuldete Länder gab, erfüllten nur wenige die Kriterien, die der IWF aufgestellt hatte. Ende 2000 hatten infolge des internationalen Drucks 24 Länder die Hürde genommen.

Aber der Schuldenerlass muss erweitert werden: Gegenwärtig profitieren nur die ärmsten Länder von den Abkommen. Länder wie Indonesien, die durch die Ostasienkrise und das Scheitern der wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF schwer in Mitleidenschaft gezogen wurden, gelten noch immer als zu wohlhabend für einen Schuldenerlass.

Die weltweiten Proteste gegen die Globalisierung begannen bei den WTO-Tagungen in Seattle, weil die WTO das offensichtlichste Symbol der globalen Ungerechtigkeiten und der Heuchelei der Industrieländer ist. Während sie die Öffnung der Märkte in den Entwicklungsländern für ihre Industrieerzeugnisse predigten und erzwangen, schotteten sie ihre Märkte weiterhin gegen Produkte der Entwicklungsländer wie Textilien und Agrarerzeugnisse ab. Während sie den Entwicklungsländern predigten, ihre Wirtschaftszweige nicht zu subventionieren, unterstützten sie ihre eigenen Landwirte weiterhin mit Milliardenbeträgen, so dass die Entwicklungsländer nicht mithalten konnten. Während die Vereinigten Staaten über die Segnungen freier Märkte predigten, setzten sie sich energisch für globale Kartelle bei Stahl und Aluminium ein, sobald inländische Wirtschaftszweige durch Importe bedroht wurden. Die Vereinigten Staaten drängten auf die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen, aber sie widersetzten sich einer Liberalisierung jener Dienstleistungssektoren, in denen die Entwicklungsländer stark sind, nämlich Bauwirtschaft und Schiffsbau und Seetransport. Wie bereits erwähnt, ist das System des Welthandels so ungerecht, dass die ärmeren Länder nicht nur keinen angemessenen Anteil an den Früchten erhalten, sondern die ärmste Region der Erde, Afrika südlich der Sahara, nach der letzten Handelsrunde sogar schlechter dasteht als zuvor.

Die wachsende Einsicht in diese Ungerechtigkeiten und die Entschlossenheit einiger Entwicklungsländer führten schließlich zu der neuen Handelsrunde, die im November 2001 in Doha eingeleitet wurde und auf deren Agenda die Beseitigung einiger der Ungleichgewichte der Vergangenheit steht. Sie wird als »Entwicklungsrunde« bezeichnet. Aber es bleibt noch ein weiter Weg: Die Vereinigten Staaten und die anderen entwickelten Industrieländer haben sich lediglich zu Gesprächen bereit erklärt; schon die Bereitschaft, über die Beseitigung einiger dieser Ungleichgewichte zu diskutieren, wurde als Entgegenkommen gewertet!

Ein besonders heikler Punkt waren die geistigen Eigentumsrechte. Diese sind wichtig, weil Erfinder sonst keinen Anreiz für Erfindungen hätten, auch wenn die wichtigsten Forschungsergebnisse, etwa aus der Grundlagenforschung und der

Mathematik, überwiegend nicht patentierbar sind. Aber diese geistigen Eigentumsrechte müssen einen sach- und interessengerechten Ausgleich zwischen den Produzenten und den Nutzern - nicht nur den Nutzern in den Entwicklungsländern, sondern auch den Forschern in den Industrieländern - gewährleisten. In der Endphase der Uruguay-Verhandlungen äußerte die Befürchtung sowohl die US-Behörde für Wissenschaft und Technologie als auch unser Sachverständigenrat, dass uns keine interessengerechte Abwägung gelungen sei - das Abkommen stellte die Interessen der Produzenten über die der Nutzer. Wir waren der Ansicht, dass dadurch der wissenschaftliche Fortschritt und die technische Innovation behindert würden; schließlich ist Wissen bei der Forschung der wichtigste Faktor, und ein stärkerer Schutz geistigen Eigentums kann den Preis dafür erhöhen. Wir waren auch besorgt über die Folgen, die eintreten könnten, wenn lebensrettende Medikamente den Armen vorenthalten würden. Dieses Problem stieß später, als es um die Versorgung mit AIDS-Medikamenten in Südafrika ging, auf breite internationale Resonanz. Die weltweite Empörung zwang die Pharmakonzerne dazu, klein beizugeben - und es hat den Anschein, als wären damit für die Zukunft die schlimmsten Folgen abgewendet. Aber es ist bemerkenswert, dass anfänglich sogar die von den Demokraten getragene US-Administration die Pharmakonzerne unterstützte. Eine andere Gefahr, die wir in ihrer Tragweite nicht richtig ermaßen, ist die so genannte »Biopiraterie«: Internationale Pharmakonzerne lassen sich Wirkstoffe aus der traditionellen Medizin patentieren. Nicht genug damit, dass sie mit »Ressourcen« und Wissen Geld machen wollen, deren rechtmäßige Eigentümer die Entwicklungsländer sind, sie versuchen obendrein auch noch, die Firmen in jenen Ländern, die diese traditionellen Medikamente anbieten, aus dem Markt zu drängen. Obgleich diese Patente vor Gericht möglicherweise keinen Bestand hätten, haben die Entwicklungsländer weder die juristischen noch die finanziellen Mittel, um das Patent gerichtlich anzufechten. Das Problem sorgt in der Dritten Welt für erheblichen Unmut und weckt die Angst vor möglichen ökonomischen Verlusten. Ich besuchte unlängst ein Dorf in den ecuadorianischen Anden, und selbst dort wetterte der Bürgermeister, ein Indio, gegen die Globalisierung und die damit

einhergehende Biopiraterie.

Die Reform der WTO sollte uns Anlass sein, über eine ausgewogenere Gestaltung der Welthandelsordnung nachzudenken, in der sowohl die Interessen der Entwicklungsländer als auch andere, nicht handelsbezogene Belange, etwa die Umwelt, stärker berücksichtigt werden.

Doch um die gegenwärtigen Ungleichgewichte zu beheben, müssen wir nicht bis zum Abschluss einer neuen Handelsrunde warten. Die ökonomische Gerechtigkeit verlangt es, dass die Industrieländer Maßnahmen ergreifen, um sich für den fairen Handel und gleichberechtigte Beziehungen zu den Entwicklungsländern zu öffnen, ohne vorherige Verhandlungen zu fordern oder zu versuchen, für den Verzicht auf Verhandlungen Zugeständnisse zu erreichen. Die EU hat mit ihrer »Everything but Arms«-Initiative, die die zollfreie Einfuhr sämtlicher Güter (außer Waffen) aus den ärmsten Ländern nach Europa zulässt, einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen. Auch wenn sie nicht allen Beschwerden der Entwicklungsländer gerecht wird - denn diese können mit ihren Produkten nach wie vor nicht gegen die hoch subventionierte europäische Landwirtschaft konkurrieren -, ist es doch ein großer Schritt in die richtige Richtung. Es geht jetzt darum, die Vereinigten Staaten und Japan mit ins Boot zu kriegen. Die Dritte Welt würde von einem solchen Schritt enorm profitieren, aber er käme auch den Industrieländern zugute, deren Verbraucher Güter zu niedrigeren Preisen beziehen könnten.

Für eine Globalisierung mit menschlichem Antlitz

Reformen würden die Globalisierung fairer machen, und sie würden wahrscheinlich den Lebensstandard vor allem der Armen heben. Es geht nicht nur darum, die institutionellen Strukturen zu verändern. Auch die Einstellung zur Globalisierung muss sich wandeln. Finanz- und Wirtschaftsminister betrachten die Globalisierung weitgehend als rein ökonomisches Phänomen; aber für viele Menschen in der Dritten Welt ist sie sehr viel mehr als das.

Die Globalisierung wird unter anderem deshalb angegriffen, weil sie scheinbar traditionelle Werte zersetzt. Diese Konflikte

sind vorhanden und bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich. Wirtschaftswachstum, auch wenn es sich der Globalisierung verdankt, fördert die Verstädterung, die traditionsgebundene ländliche Gemeinschaften zerstört. Leider haben diejenigen, die den Rahmen der Globalisierung spannen, zwar deren positive Effekte gelobt, aber allzu oft deren Schattenseite, die Bedrohung der kulturellen Identität und kultureller Werte, nicht gebührend berücksichtigt.[72] Dies ist verwunderlich, wenn man bedenkt, wie präsent diese Probleme in den Industrieländern selbst sind: Europa verteidigt seine Agrarpolitik nicht nur, um Sonderinteressen zu dienen, sondern auch, um ländliche Traditionen zu bewahren. Die Bewohner amerikanischer Kleinstädte beklagen sich, große nationale Einzelhandelsketten und Einkaufszentren hätten ihre Tante-Emma-Läden und das traditionelle Gefüge ihres Gemeindelebens zerstört.

Das Tempo der globalen Integration spielt eine Rolle: Bei einem sanften, schrittweisen Prozess können sich traditionelle Institutionen und Normen an die neuen Herausforderungen anpassen.

Ebenso wichtig sind die Auswirkungen der Globalisierung auf die Demokratie. Die bislang betriebene Globalisierung versucht die Diktatur nationaler Eliten durch die Diktatur der internationalen Finanzmärkte zu ersetzen. Den Ländern wird klipp und klar zu verstehen gegeben, dass ihnen die Kapitalmärkte und der IWF keine weiteren Kredite mehr gewähren, wenn sie nicht gewisse Bedingungen erfüllen. Sie werden von den internationalen Finanzinstitutionen und -markten im Grunde dazu gezwungen, ihre Souveränität aufzugeben. Diese Abtretung der Souveränität hat unter anderem zur Folge, dass sie von den launenhaften Kapitalmärkten einschließlich der Spekulanten, die sich einzig für kurzfristige Profitchancen und nicht für die langfristigen Wachstumsaussichten oder die Steigerung des Lebensstandards interessieren, »diszipliniert« werden, die ihnen sagen, was sie tun und lassen sollen. Die Abtretung der Souveränität bedeutet auch, dass Länder auf demokratische Prozesse verzichten und einen zentralen Teil ihrer Entscheidungsfindung Experten überlassen, die oft die gleichen Interessen haben wie die Finanzelite. Entwicklungsländer werden dazu gezwungen, unabhängige Zentralbanken einzurichten, damit die Märkte die Sicherheit

haben, dass die Inflationsbekämpfung und nicht etwa die Steigerung des Beschäftigungsniveaus Priorität genießt. Ich bin entschieden gegen diese Vorgehensweise. Länder haben Optionen, und zu diesen Entscheidungsspielräumen gehört das Ausmaß, in dem sie sich den internationalen Kapitalmärkten unterwerfen wollen. Die Länder, etwa in Ostasien, die sich den strengen Auflagen des IWF widersetzten, verzeichneten höhere Wachstumsraten, mehr Gleichheit und einen stärkeren Rückgang der Armut als diejenigen, die den Weisungen gehorchten. Da alternative politische Strategien sich auf verschiedene Gruppen unterschiedlich auswirken, ist es Sache des politischen Entscheidungsprozesses - nicht internationaler Bürokraten -, unter den Optionen auszuwählen. Selbst wenn das Wachstum negativ beeinflusst würde, wären viele Entwicklungsländer bereit, diese »Kosten« zu tragen, um eine demokratischere und gerechtere Gesellschaft zu verwirklichen, so wie viele Gesellschaften heute bereit sind, zugunsten einer gesünderen Umwelt auf einen gewissen Prozentsatz an Wachstum zu verzichten. Solange die Globalisierung nach dem gegenwärtigen Muster betrieben wird, läuft sie auf eine Entziehung demokratischer Gestaltungsrechte hinaus. Da ist es nicht weiter verwunderlich, dass sie auf Widerstand stößt, insbesondere bei denjenigen, denen die Mitspracherechte entzogen werden.

Heute wird die Globalisierung weltweit in Frage gestellt. Viele Menschen sind unzufrieden mit ihren Folgen. Wenn die Globalisierung weiterhin so betrieben wird wie bisher, wenn wir nicht aus unseren Fehlern lernen, wird sie wie bisher Armut und Instabilität fördern und keinen Beitrag zur Entwicklung leisten. Dies wird eine Tragödie für die gesamte Weltwirtschaft sein - mehr noch aber für die Milliarden von Menschen, die von ihr hätten profitieren können. Wenn die in diesem Kapitel skizzierten Reformen ernst genommen werden, dann besteht die Hoffnung, dass ein humanerer Globalisierungsprozess zu einer mächtigen Kraft des Guten wird und dass die meisten Menschen in den Entwicklungsländern davon profitieren und sie begrüßen werden. Wenn dies geschieht, dann wird der Unmut über die Globalisierung uns allen einen guten Dienst geleistet haben.

Selbstverständlich brauchen wir eine *mehrachsige* Reformstrategie. Eine Achse sollte die Reform der internationalen

Wirtschaftsabkommen sein. Aber diese Reform wird lange Zeit dauern. Deshalb sollte die zweite Achse die Förderung von Reformschritten sein, die jedes Land in Eigenregie durchführen kann. Die Industrieländer stehen dabei in der besonderen Verantwortung, das, was sie predigen, auch umzusetzen und beispielsweise Handelsschranken abzubauen. Doch der großen Verantwortung der Industrieländer stehen nur geringe Anreize für Reformschritte gegenüber: Schließlich dienen Offshore-Märkte und *hedge funds* Interessen in den Industrieländern, und die Industrieländer können die Instabilität, die ein Scheitern der Reform der Dritten Welt bescheren mag, gut verkraften. Tatsächlich dürften die Vereinigten Staaten in mehrfacher Hinsicht von der Ostasienkrise profitiert haben.

Daher müssen die Entwicklungsländer ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen. Sie müssen Maßnahmen ergreifen, die sie schützen, wie etwa eine strenge Regulierung der Finanz- und Kapitalmärkte. Sie müssen mit ihren bescheidenen Mitteln so wirtschaften, dass sie keine Schulden zu machen brauchen, und sie müssen protektionistische Schranken abbauen, die zwar einigen wenigen satte Gewinne einbringen, aber die Verbraucher dazu zwingen, höhere Preise zu bezahlen. Am wichtigsten aber ist, dass sie effiziente staatliche Verwaltungsapparate mit einer starken und unabhängigen Rechtsprechung sowie demokratische Regierungen aufbauen, die offen, transparent und frei von jener Korruption sind, die sich sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor als ein starker Hemmschuh erwiesen hat. Sie sollten von der internationalen Staatengemeinschaft lediglich fordern, dass diese ihr Recht anerkennt, sich selbst zu schützen. Sie sollten dazu ermuntert werden, Konkursgesetze und Aufsichtsstrukturen einzuführen, die auf ihre spezifische Situation zugeschnitten sind, statt vorgefertigte Schablonen zu übernehmen, die für die Industrieländer konzipiert sind.[73]

Die gegenwärtige Weltlage erinnert mich an die Situation vor siebzig Jahren. Als die Weltwirtschaftskrise ausbrach, sagten Anhänger der freien Marktwirtschaft: »Keine Sorge, die Selbstheilungskräfte der Märkte werden es schon richten, und mit der Zeit wird der frühere Wohlstand wieder zurückkehren.« Was kümmerte einen schon die Not derjenigen, deren Existenz vernichtet wurde, während sie auf diese Eventualität warteten!

Keynes behauptete, die Selbstheilungskräfte der Märkte wirkten nicht, zumindest nicht innerhalb relevanter Zeithorizonte (»In the long run, we are all dead«, lautete sein berühmtes Diktum von 1924). Die hohe Arbeitslosigkeit könne jahrelang anhalten, also bedürfe es staatlicher Interventionen. Keynes wurde an den Pranger gestellt - als Sozialist und Kritiker des Marktes attackiert. Doch in gewisser Hinsicht war Keynes äußerst konservativ. Er hielt sehr viel von den Märkten; wenn der Staat diesen einen Mangel beheben könne, würde die Volkswirtschaft hinreichend effizient funktionieren. Er wollte das marktwirtschaftliche System nicht völlig umkrempeln, aber er wusste, dass der gewaltige soziale Zündstoff, den dieses Marktversagen in sich barg, nur entschärft werden konnte, wenn diese fundamentalen Probleme angepackt wurden. Und Keynes' Medizin schlug an: Seit dem Zweiten Weltkrieg hatten Länder wie die USA, die die keynesianischen Rezepte befolgten, weniger und kürzere Abschwünge und längere Wachstumsphasen als zuvor.

Vieles hat sich geändert, seit ich 1997 mein Amt bei der Weltbank antrat und sogar seitdem ich begann, dieses Buch zu schreiben. Viele der Ideen, die andere mit mir unterstützt haben, sind mittlerweile weithin akzeptiert. Aber es bleibt noch viel zu tun, bis der Einstellungswandel institutionalisiert ist, bis das Weltfinanz- und -Wirtschaftssystem wirklich reformiert ist. Bislang haben wir es überwiegend nicht einmaligen Siegen oder Zugeständnissen zu tun, nicht mit einem grundlegenden Wandel, den ich für notwendig halte.

Fast alle Fachleute, die mit Entwicklungspolitik zu tun haben, selbst die Macher des Washingtoner Establishments räumen heute ein, dass die Liberalisierung des Kapitalmarkts gefährlich sein kann und dass die Erhöhung der Zinssätze während der Asienkrise von 1997 ein Fehler war. Ann Krueger, die neue zweite Geschäftsführerin des IWF, hielt im Dezember 2001 eine Rede, in der sie betonte, Entwicklungsländer brauchten strengere Konkurs-gesetze - eine Idee, für die ich geworben hatte, nachdem ich sah, dass in Thailand und Südkorea der Erfüllung der Forderungen der Gläubiger (meist ausländische Banken) größeres Gewicht beigemessen wurde als dem Erhalt von Unternehmen. Im Herbst 2001 fand der IWF sogar Gefallen an der Idee, der bolivianischen Regierung - die eine akute Rezessionsgefahr sah und die

Aufwendungen für soziale Sicherheit nicht kürzen wollte, um den Etat ausgeglichen zu halten - zu gestatten, Erdgas auf Termin an ausländische Investoren zu verkaufen, um ihre Einnahmen zu steigern. Ursprünglich hatte der IWF diese Idee abgelehnt, doch die bolivianische Regierung hatte ihn davon überzeugt, dies sei allemal besser, als an der fiskalischen Austeritätspolitik festzuhalten. Der Schuldenerlass, den die Jubilee-Bewegung erreichte, und die Zugeständnisse seitens der Industriestaaten, die die Einleitung der neuen »Entwicklungsrunde« bei der WTO-Konferenz in Doha ermöglichten, sind so etwas wie Siege für jene, die sich eine Globalisierung mit menschlicherem Gesicht wünschen.

Trotz dieser Etappensiege bleibt noch viel zu tun: Institutionen und Einstellungen müssen geändert werden. Die Ideologie der freien Marktwirtschaft muss durch objektive volkswirtschaftliche Analysen und eine ausgewogenere Sicht der Rolle des Staates, die sowohl Markt- als auch Staatsversagen berücksichtigt, ersetzt werden, und wir müssen die Rolle externer Berater hinterfragen. Die internationalen Institutionen müssen die Folgen und Risiken, die mit alternativen Strategien verbunden sind, identifizieren, und sie dürfen widerstrebenden Ländern keine wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufzwingen, sie müssen die Demokratie fördern, statt sie zu untergraben, und sie müssen nicht nur Wirtschaftswachstum, sondern auch soziale Gerechtigkeit begünstigen. Wachstum um seiner selbst willen ist nicht genug. Wir brauchen Strategien für ein nachhaltiges, gerechtes und demokratisches Wachstum. Das ist schließlich das Ziel der Entwicklungspolitik. Entwicklung kann nicht darin bestehen, ein paar Menschen reich zu machen oder eine Hand voll geschützter Wirtschaftszweige zu schaffen, die gesamtwirtschaftlich sinnlos sind und nur der Elite des Landes zugute kommen; sie kann nicht darin bestehen, die reichen Städter mit Prada und Benetton zu beglücken und die armen Landbewohner ihrem Elend zu überlassen. Die Möglichkeit, in Moskauer Kaufhäusern Handtaschen von Gucci zu erstehen, bedeutet nicht, dass Russland zu einer Marktwirtschaft geworden ist. Entwicklung bedeutet, einen grundlegenden gesellschaftlichen Wandel anzustoßen, die Lebensbedingungen der Armen zu verbessern, allen Menschen *Zugang* zu gesundheitlicher Versorgung und Bildung zu verschaffen und

ihnen die Chance zu geben, mehr aus ihrem Leben zu machen.

Wenn nur ein paar Leute die Wirtschaftspolitik diktieren, die ein Land befolgen muss, kann diese Art von Entwicklung nicht stattfinden. Um politische Entscheidungen demokratisch zu legitimieren, muss man ein breites Spektrum von Volkswirten, Regierungsvertretern und Experten aus den Entwicklungsländern aktiv an der Debatte beteiligen. Aber es bedarf darüber hinaus einer umfassenden Mitwirkung und Teilhabe, die weit über den Kreis von Experten und Politikern hinausgeht. Eingefahrene Abläufe sind nur schwer aufzubrechen. Verwaltungsapparate verfallen wie Menschen leicht in schlechte Gewohnheiten, und die Anpassung an veränderte Gegebenheiten kann schmerzlich sein. Der IWF hat immer wieder gepredigt, für den langfristigen Erfolg seien schmerzhafte Einschnitte erforderlich. Heute steht nicht der Erfolg des einen oder anderen Landes auf dem Spiel, heute geht es um die Zukunft der Weltwirtschaft. Erst wenn die internationalen Institutionen den vermutlich schmerzhaften Veränderungsprozess durchlaufen haben, können sie jene Aufgabe wahrnehmen, die sie eigentlich erfüllen sollten: der Globalisierung ein menschliches Antlitz zu geben.

Anmerkungen

KAPITEL l

1 Darunter versteht man eine verantwortungsvolle, auf langfristige Wertschöpfung ausgerichtete Unternehmensleitung und -kontrolle, A.d.Ü.

2 Im Jahr 1990 mussten 2,718 Milliarden Menschen mit weniger als zwei Dollar pro Tag auskommen. Für das Jahr 1998 wird die Zahl der Armen, die mit weniger als zwei Dollar pro Tag zurechtkommen müssen, auf z,8oi Milliarden geschätzt (Weltbank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2.000,* Washington, D.C., 2.000, The World Bank, S. 2.9). Für weitere Daten vgl. *World Development Report* und *World Economic Indicators,* jährlich er

scheinende Berichte der Weltbank. Daten über die gesundheitliche Situation findet man in *Report on the HIV/AIDS Epidemie 1998,* UNAIDS, WHO.

3 Dieses achte Abkommen war das Ergebnis von Verhandlungen im Rahmen der so genannten »Uruguay-Runde«, die ihren Namen der Tatsache verdankt, dass die Verhandlungen 1986 in Punta del Este aufgenommen wurden. Diese Runde wurde am 15. Dezember 1993 in Marrakesch abgeschlossen, wo 117 Länder diesem Abkommen zur Handelsliberalisierung beitraten. Das Abkommen wurde am 8. Dezember 1994 von Präsident Clinton für die Vereinigten Staaten unterzeichnet. Es trat am i. Januar 1995 offiziell in Kraft, und bis Juli 1995 wurde es von über 100 Nationen ratifiziert. Eine Klausel des Abkommens sah die Umwandlung des GATT in die WTO vor.

4 Dazu gehören die Vereinigten Staaten, Japan, Deutschland, Kanada, Italien, Frankreich und Großbritannien. Heute trifft sich die Gruppe der Sieben in der Regel zusammen mit Russland (G 8). Diese sieben Staaten sind nicht mehr die größten Volkswirtschaften der Welt. Die Mitgliedschaft in der G 7 verdankt sich teilweise einem historischen Zufall.

5 Vgl. Caprio, Gerard, jr., u.a. (Hg.), 1998, *Precenting bank crises: Lessons from recent global failures: Proceedings of a Conference co-sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the Economic Development Institute of the World Bank,* EDI Development Studies, Washington, D.C., World Bank.

6 Die Strukturanpassungsprogramme des IWF sind nicht nur von außen kritisiert worden, auch der interne Prüfbericht des IWF weist auf zahlreiche Fehler hin. Dieser Prüfbericht enthält drei Teile: die interne Revision durch die IWF-Mitarbeiter (IMF Staff, *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries,* Occasional Papers # 156, 12.. Februar 1998), die externe Revision durch unabhängige Gutachter (Botchwey, K., u.a., *Report by a Group of Independent Experts review: External Evaluation of the ESAF,* IMF, Washington, D.C., 1998) und Bericht der IWF-Mitarbeiter an den Board of Directors des IWF, in dem die wichtigsten Schlussfolgerungen der beiden Revisionen zusammengefasst werden (IMF Staff, *Distilling the Lessons from the ESAF Reviews,* IMF, Washington, D.C., Juli 1998).

KAPITEL 2

7 »Bailout« bedeutet, dass bei Finanzkrisen die Forderungen der Gläubiger durch Bereitstellung internationaler Kredite, etwa IWF-Kredite, die mit öffentlichen Geldern finanziert werden, abgedeckt werden, A.d.Ü.

8 Das Mengistu-Regime ist laut Human Rights Watch für die Ermordung von 200.000 Menschen und die Vertreibung von etwa 750.000 Menschen verantwortlich.

9 Es herrscht ein heftiger Meinungsstreit darüber, ob Zentralbanken unabhängiger sein sollten. Gewisse empirische Anhaltspunkte (auf

der Basis landesübergreifender Regressionsanalysen) sprechen dafür, dass die Inflationsrate dann niedriger sein könnte, aber es spricht wenig dafür, dass *reale Variablen* wie Wachstum und Arbeitslosigkeit
verbessert werden. Mir geht es hier nicht darum, diese Kontroversen beizulegen, sondern darum zu betonen, dass gerade wegen dieses heftigen Meinungsstreits einem Land keine *bestimmte* Sichtweise auferlegt werden sollte.

KAPITEL 3

10 Ich sah dies auf eindringliche Weise bei meinen Gesprächen in Kenia; Privatunternehmen hatten große Skrupel, ihre Arbeiter einfach zu entlassen; sie waren der Ansicht, dass es eine Art Gesellschaftsvertrag gab, den sie nur widerwillig kündigen wollten, auch wenn sie da durch selbst Geld verloren.

11 Adam Smith formulierte die Hypothese, dass Märkte von sich aus zu effizienten Ergebnissen führen, in seinem Klassiker *The Wealth of Nations,* den er 1776 verfasste, dem Jahr der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung. Den formalen mathematischen Beweis, der die Bedingungen angibt, unter denen diese Annahme gilt, lieferten die beiden Nobelpreisträger Gerard Debreu von der University of California at Berkeley und Kenneth Arrow von der Stanford University. Der grundlegende Befund, wonach das sich im Wettbewerb herausbildende Gleichgewicht nicht (pareto-)effizient ist, wenn die Information unvollständig und die Märkte unvollkommen sind, verdanken wir Greenwald, B., und Stiglitz, J.E., »Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets«, *Quarterly Journal of Economies* 101 (2), Mai 1986, S. 2.2.9-264.

12 Für eine vertiefte Darstellung der Trickle-down-Theorie vgl. Lewis, W. A., *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor,* Manchester School 22, 1954, und Kuznets, S., «Economic growth and income inequality«, *American Economic Review* 45 (i), 1955.

KAPITEL 4

13 Dem Leser, der sich für unterschiedliche Sichtweisen des asiatischen Wirtschaftswunders interessiert, seien folgende Werke empfohlen: Alice Amsden, *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrialization Economies,* der Aufsatz »From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asien Experience« von J. E. Stiglitz sowie weitere Beiträge in: J. E. Stiglitz und S. Yusuf (Hg.), *Rethinking the East Asien Miracle,* World Bank und Oxford University Press 2001, S. 509-526; World Bank, *The East Asian Miracle: Growth and Public Policy,* New York, Oxford University Press 1993; Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, Okuno Okuno-Fujiwara und Masahjiro Okuno-Fujiwara (Hg.), *The Role of Go vernment in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis,* und Paul Krugman, «The Myth of Asia's Miracle:

A Cautionary Fable«, *Foreign Affairs,* November 1994. Für eine äußerst lesenwerte Darstellung der Ostasienkrise vgl. Paul Blustein, *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF,* New York, *Public Affairs, 2.001.* Fachlich anspruchsvollere Diskussionen findet man bei Morris Goldstein, *The Asian Financial Crisis: Causes, Cures, and Systemic Implications,* International Institute for Economies, »Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia«, und Jason Furman und Joseph E. Stiglitz, *Brookings Papers on Economic Activity,* präsentiert beim Brooking Panel on Economic Activity, Washington, D.C., 3. September 1998, Bd. 2, S. 1-114.

14 Südkorea erhielt 55 Milliarden Dollar, Indonesien 33 Milliarden und Thailand 17 Milliarden Dollar.

15 Im Jahr 1990 beliefen sich die ausländischen Direktinvestitionen (alle Angaben in Milliarden Dollar) auf 2,4,130, 1997 auf 170,258 und 1998 auf 170,942. Die Portfolioinvestitionen stiegen von 3,935 Mrd. Dollar 1990 auf 79,128 Mrd. Dollar 1997 und fielen 1998 auf 55,225 Mrd. Dollar. Die Investitionen im Zusammenhang mit Bank- und Handelsgeschäften stiegen von 14,541 Mrd. Dollar 1990 auf 54,507 Mrd. Dollar 1997 und fielen 1998 auf 41,534 Mrd. Dollar. Der gesamte private Kapitalverkehr belief sich 1990 auf 42,606 Mrd. Dollar, 1997 auf 303,894 Mrd. Dollar und fiel 1998 auf 267,700 Mrd. Dollar.

16 Vgl. über Faktoren, die an Finanz- und Bankkrisen beteiligt sind, zum Beispiel Beim, D., und Calomiris, C., *Emerging Financial Markets,* McGraw Hill/Irwin, New York zooi (Kapitel 7); Demirguc-Kunt, A., und Detragiache, E., *The Determinants of Banking Crises: Evidence from Developing and Developed Countries,* IMF Staff Papers, Bd. 45, Nr. i, März 1998, sowie Caprio, G., und Klingebiel, D., »Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises«, *World Bank,* Oktober 1999.

17 Auch der amerikanische Konjunkturrückgang 2.000/2001 ist auf einen irrationalen Überschwang am Markt, Überinvestitionen in Internet- und Telekommunikationsausrüstung zurückzuführen, die ihrerseits durch die boomende Börse ausgelöst wurden. Marktschwankungen können in einer Volkswirtschaft auch ohne Misswirtschaft bei Finanzinstituten und einer fehlgeleiteten Geldpolitik auftreten.

18 Die Debatte um Südkorea war Teil einer umfassenderen Debatte über die Liberalisierung der Kapitalmärkte und die *bail-outs,* die folgten, wenn die Dinge schief liefen, wie es zwangsläufig geschieht; diese Debatte fand innerhalb des IWF und der US-Regierung hinter fast vollständig geschlossenen Türen statt. Sie entbrannte beispielsweise immer wieder im Rahmen von Vorbereitungen auf regionale Handelsabkommen und G-7-Treffen. Als das Finanzministerium bei der Mexiko-Krise im Jahr 1995 der Frage der *bail-outs* dem Kongress vorlegte und der Kongress den Antrag ablehnte,

verfiel das Finanzministerium wieder in seine gewohnte Geheimniskrämerei. Es tüftelte eine Möglichkeit aus, den *bail-out* ohne die Zustimmung des Kongresses durchzuziehen, und bedrängte andere Regierungen, sich daran zu beteiligen (in einer Weise, die in vielen europäischen Kreisen für erhebliche Verstimmung sorgte - die Folgen dieser Pressionen seitens des US-Finanzministeriums zeigten sich in ihrem ganzen Ausmaß erst langsam während der folgenden Jahre, als sich die Europäer US-Standpunkten zu verschiedenen Fragen subtil widersetzten, etwa bei der Ernennung des geschäftsführenden Direktors des IWF). Die Fragen sind kompliziert, aber das US-Finanzministerium schien seine helle Freude daran zu haben, den Kongress auszutricksen.

19 In dem *Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 1998,* Washington, D.C., S. 25, des IWF bezweifelten einige IWF-Direktoren die Notwendigkeit einer restriktiven Fis kalpolitik während der Asienkrise, weil die betreffenden Länder keine unausgeglichenen Haushalte hatten. Interessanterweise räumt der IWF in seinem Bericht für das Jahr 2.000 (Seite 14) ein, dass der wirtschaftlichen Erholung in Südkorea, Malaysia und Thailand eine expansive Fiskalpolitik zugrunde gelegen habe.

20 *Comment&Analysis: IMF - the right stuff: Personal View by Stanley Fisher: Bailouts in Asia are designed to restore confidence and bolster the financial System,* Financial Times, 16. Dez. 1997.

21 Im Lauf der Jahre habe ich von keinem einzigen Mitarbeiter des IWF eine in sich stimmige Begründung der Hochzinspolitik des IWF in Ländern mit vielen hoch verschuldeten Firmen gehört. Die einzige stichhaltige Begründung, die ich hörte, kam von dem Chefvolkswirt der Wertpapierabteilung von Chase, der sich ausdrücklich auf Unvollkommenheiten der Kapitalmärkte konzentrierte. Er merkte an, inländische Geschäftsleute würden oft große Geldbeträge im Ausland aufbewahren, aber im Inland Kredite aufnehmen. Die hohen Zinssätze auf inländische Kredite »zwinge« sie, einen Teil ihrer Auslandsgelder zurückzuholen, damit sie die Kredite zurückzahlen können und so den hohen Zinsen entgehen. Diese Hypothese wurde bislang nicht überprüft. Zweifellos bewegten sich bei mehreren Krisenländern die Nettokapitalflüsse in die entgegengesetzte Richtung. Viele Geschäftsleute nahmen an, sie könnten schlicht nicht »gezwungen« werden, die höheren Zinsen zu zahlen, und die Zinsen müssten neu ausgehandelt werden. Tatsächlich waren die hohen Zinsen nicht glaubwürdig.

22 Der zuständige Beamte des Finanzministeriums, Eisake Sakakibara, hat später seine eigene Interpretation der Ereignisse niedergelegt in: Sakakibara, E., *The End of Market Fundamentalism,* Memo. Rede vor dem Klub der Auslandskorrespondenten, Januar 1999.

23 Für weitere Details vgl. Kaplan, E., und Rodrik, D., *Did the Malaysian Capital Controls Work?,* überarbeitete Fassung Februar zooi (Siehe http://www.ksghome.harvard.edU/~.drodrik.academic.ksg/

papers.html).

24 Während der Krisenzeit folgten die ausländischen Direktinvestitionen in Malaysia einem ähnlichen Muster wie in anderen Ländern, die in der Region von der Krise betroffen waren. Dennoch handelt es sich um vorläufige Daten, die noch keine verlässlichen Schlussfolgerungen zulassen, und es bedarf einer gründlicheren ökonometrischen Analyse (und weiterer Daten), bevor man die Effekte von Kapitalverkehrskontrollen auf ausländische Direktinvestitionen von anderen Faktoren abschichten kann, die sich auf ausländische Direktinvestitionen auswirken.

KAPITEL 5

25 Ein Großteil dieses Kapitels und der folgenden beiden basiert auf Arbeiten, die andernorts ausführlicher dargestellt wurden. Vgl. die folgenden Aufsätze: Stiglitz, J. E., »Whither Reform Ten Years of the Transition«, Annual World Bank Conference on Development Economics 1999, in Boris Pleskovic und Joseph E. Stiglitz (Hg.), *The World Bank,* Washington, D. C., 2.000, S. 2.7-56; Stiglitz, J. E., »Quis

Custodiet Ipsos Custodes? (Who is to Guard the Guard Themselves?) Corporate Governance Failures in the Transition«, Grundsatzreferat vor der Annual World Bank Conference for Development Economics Europe, 23. Juni 1999. Vgl. außerdem Ellerman, D., und Stiglitz, J. E., »New Bridges Across the Chasm: Macro- and Micro-Strategies for Russia and other Transitional Economies«, *Zagreb International Review of Economies and Business* 3(1), 2000, S. 41-72; Russain, A., Stern, N., und Stiglitz, J. E., »Chinese Reforms from a Comparative Perspective«, in: Peter J. Hammond und Gareth D. Myles (Hg.), *Incentives, Organization, and Public Economies: Papers in Honour of Sir James Mirrlees,* Oxford University Press zooo, S. 243-277-

Für exzellente journalistische Darstellungen der Transition in Russland vgl. Freeland, C., *Sale of the Century,* Crown: New York 2000; Klebnikov, P., *Godfather of the Kremlin, Boris Berezovsky and tbe Looting of Russia,* Harcourt, New York 2000; und Brady, R., *Kapi-talizm: Russia's struggle to free is economy,* Yale University Press, New Haven 1999; Lloyd, John, »Who lost Russia?«, *New York Times Magazine,* 15. Aug. 1999.

Die Analysen mehrerer Politologen stimmen grosso modo mit den hier vorgelegten Interpretationen überein. Vgl. insbesondere Cohen, A., *Russia's Meltdown: Anatomy of the IMF Failure,* Heritage Foundation Backgrounders No. 1228, 23. Oktober 1998; Cohen, S. F., *Failed Crusade,* Norton 2000; Reddaway, P., und Glinski, D., *Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism Against Democracy;* Michael McFaul, *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin;* Archie Brown und Lidia Fedorovna Shevtskova (Hg.), *Gorbachev, Yeltsin and Putin: Political*

Leadership in Russia's Transition, und Jerry F. Hough und Michael H. Armacostm, *The Logic of Economic Reform in Russia.* Mehrere Reformer haben, wie nicht anders zu erwarten, Berichte vorgelegt, in denen die Vorgänge aus einer völlig anderen Perspektive geschildert werden, auch wenn solche Interpretationen in der hoffnungsvolleren Anfangszeit der Transition häufiger waren, einige davon mit Titel, die in krassem Widerspruch zu den späteren Ereignissen stehen. Vgl. zum Beispiel Anders Aslund, *How Russia Became a Market Economy,* Brookings Institution, Washington, D.C., oder Layard, R., und Parker, J., *The Corning Russian Boom: A Guide to New Markets and Politics,* The Free Press, New York 1996. Für eine kritischere Bewertung vgl. Klein, Lawrence R., und Pomer, Marshall (Hg.), *Tbe New Russia: Transition Gone Awry* (mit einem Vorwort von Joseph E. Stiglitz).

26 1999 World Development Indicators CD-ROM. Im Jahr 2000 belief sich die Bevölkerung der Länder der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas auf 6,79 Prozent der Weltbevölkerung.

27 Zur weiteren Lektüre vgl. Murrell, P., »Can Neo-Classical Economies Underpin the Economic Reform of the Centrally Planned Economies }«, *Journal of Economic Perspectives* 5(4), 1991, S. 59-76.

28 Vgl. International Monetary Fund, »IMF Approves Augmentation of Russia Extended Arrangement and Credit under CCFF, Activates GAB«, Press Release No. 98/31, Washington, D.C., 20. Juli 1998.

29 Es wird behauptet, dass der IWF dies in Wirklichkeit nicht ignorierte. Tatsächlich glauben einige, der Fonds habe versucht, die Abwertungsoption auszuschließen, indem er die Kosten einer Abwertung so in die Höhe trieb, dass das Land dies nicht machen würde.
Wenn dies tatsächlich die Überlegung war, hat sich der IWF gründlich verschätzt.

30 Die Ankündigung der russischen Regierung am 17. August enthielt noch weitere Punkte, aber dies sind die zentralen Aspekte für unsere Zwecke. Zudem führte die russische Regierung vorübergehend Kapitalverkehrskontrollen ein, wie etwa das Verbot für Gebietsfremde, in kurzfristige Rubel-Anleihen zu investieren, und verhängte ein 90-tägiges Moratorium für Devisenkredite und Versicherungszahlungen.
Die russische Regierung gab auch ihre Unterstützung für einen gemeinsamen Zahlungsfonds der größten russischen Banken bekannt, um die Stabilität der Zahlungen zu gewährleisten, und brachte Gesetze ein, die die pünktliche Bezahlung von Staatsbediensteten und die Sanierung von Banken zum Ziel hatten. Für Einzelheiten vgl. http://www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/980818ru.htm. wo die bei den öffentlichen Ankündigungen vom 17. August 1998 im vollständigen Wortlaut aufgeführt sind.

31 Am Dienstag, dem 17. August 1998, verlor der Rubel an der Moskauer Interbank Currency Exchange gegenüber dem Dollar 1,9 Pro
zent im Vergleich zum Vortag; am Ende der Woche (Freitag, 2.1. August 1998) hatte der Rubel bereits 11,0 Prozent verloren (ebenfalls

im Vergleich zu seinem Kurs vom 16. August). Am 17. August 1998 fiel der Rubel jedoch bis Tagesende im inoffiziellen Interbankenhandel um *2,6* Prozent.

32 Vgl. Freeland, ebenda, und Layard, P. R. G., Parker, J., und Layard, R., *The Corning Russian Boom: A Guide to New Markets and Politics,* The Free Press, August 1996.

33 Für die Folgen und Kosten, die der Naturaltausch für die russische Volkswirtschaft mit sich bringt, vgl. Gaddy, C. G., und Ickes, B. W., »Russia's Virtual Economy«, *Foreign Affairs* 77, September-Oktober 1998.

34 Die Armen haben offenbar von dem Systemwechsel nicht profitiert. So betrug der Einkommensanteil des untersten Quintiis der Bevölkerung in Russland (1998) 8,6 Prozent, in der Ukraine (1999) 8,8 Prozent und in Kasachstan (1996) 6,7 Prozent (Quelle: *World Development Indicator 2.001,* The World Bank).

35 Betrachtet man ein Standardmaß der Ungleichheit (den Gini-Koeffizienten), dann war die Ungleichheit in Russland 1998 doppelt so hoch wie in Japan und fünfzig Prozent höher als in Großbritannien und anderen europäischen Ländern und vergleichbar mit Venezuela und Panama. Die Länder dagegen, die sanften Reformkurs gefahren waren, wie Polen und Ungarn, konnten ihre Ungleichheit in der Einkommensverteilung niedrig halten - Ungarn schnitt hier sogar noch besser ab als Japan und Polen besser als Großbritannien.

36 Vgl. Stiglitz, J. E., »Quis Custodiet Ipsos Custodes?«, *Challenge* 42 (6), November/Dezember, S. 26-67.

37 Zum Beispiel: Wenn man die Kapitalmärkte liberalisiert, bevor man im Inland ein attraktives Investitionsklima geschaffen hat - wie es der IWF empfahl -, fördert man die Kapitalflucht. Wenn man Firmen privatisiert, bevor man im Inland für einen effizienten Kapitalmarkt gesorgt hat, und zwar so, dass das Eigentum und/oder die Kontrolle in die Hände derjenigen übergeht, die sich dem Rentenalter nähern, dann schafft man keine Anreize für eine langfristige Wertschöpfung, sondern Anreiz für die Unternehmenszerschlagung. Wenn man privatisiert, bevor man eine leistungsfähige Wettbewerbsordnung auf gebaut hat, schafft man Anreize für die Bildung von Monopolen; außerdem gibt es *politische* Anreize, die Errichtung einer leistungsfähigen Wettbewerbsordnung zu verhindern. Wenn man auf bundesstaatlicher Ebene privatisiert, aber einzelstaatlichen und kommunalen Behörden die Befugnis lässt, nach Gutdünken Steuern zu erheben und Vorschriften zu erlassen, dann hat man den staatlichen Verwaltungsorganen nicht die Macht und die Anreize genommen, Renten abzuschöpfen. In gewisser Hinsicht hat man gar nicht wirklich privatisiert.

38 Für das Coase-Theorem selbst vgl. Coase, R. H., »The Problem of Social Cost«, *Journal of Law and Economics* 3, 1960, S. 1-44. Dieses Theorem gilt nur, wenn keine Transaktionskosten anfallen sowie bei vollkommener Information. Coase selbst erkannte die Bedeutung

dieser Einschränkungen. Außerdem ist es unmöglich, die Eigentumsrechte exakt festzulegen, und dies gilt in besonderem Maße für Volkswirtschaften in der Transformation. Selbst in entwickelten Industrieländern werden Eigentumsrechte durch Umweltschutz-, arbeits- und baurechtliche Vorschriften etc. eingeschränkt. Auch wenn die Rechtsordnung diese Angelegenheiten so eindeutig wie möglich zu regeln versucht, kommt es doch häufig zu Streitigkeiten, die auf dem Rechtsweg beigelegt werden müssen. Glücklicherweise wird aufgrund des »Rechtsstaatsprinzips« allgemein darauf vertraut, dass die Streitschlichtung nach gerechtem und billigem Ermessen erfolgt. Dies gilt jedoch nicht für Russland.

KAPITEL 6

39 Auch diese *vorgeschobene* Rechtfertigung war fragwürdig: Die Oligarchen benutzten die Mittel nicht, um Jelzins Wiederwahl zu finanzieren. Aber diese verschafften ihm die organisatorische Basis (und die Unterstützung durchs Fernsehen), die er brauchte.

40 Die folgenden Transformationsländer werden gegenwärtig von ehemaligen kommunistischen Parteien beziehungsweise Führungskadern regiert: Albanien, Aserbaidschan, Weißrussland, Kroatien, Kasachstan, Litauen, Moldawien, Polen, Rumänien, Russland, Slowenien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan.

41 Für Einzelheiten vgl. Du Bois, M., und Norton, E., »Foiled Competition: Don't Call It a Cartel, But World Aluminium has Forged a New Order«, *Wall Street Journal*, 9. Juni 1994. Dieser Artikel wies darauf hin, die enge Beziehung zwischen O'Neill und Bowman Cutter, der damals Clintons stellvertretender Direktor des Nationalen Wirt schaftsrats war, habe eine maßgebliche Rolle beim Zustandekommen des Deals gespielt. Das Kartell wurde den Russen durch eine von der OPIC garantierte Kapitalbeteiligung in Höhe von 2.50 Millionen Dollar versüßt. Die amerikanischen Aluminiummagnaten taten alles, um den Schein zu wahren und kartellrechtliche Schritte zu vermeiden, und die amerikanische Regierung - die ebenfalls kartellrechtliche Vorbehalte hatte - beauftragte drei Kartelljuristen mit der Abfassung des Abkommens, das, laut diesem Artikel, sehr vage formuliert wurde, um den Bedenken des Justizministeriums Rechnung zu tragen. Im Jahr 1995 begann dieses Kartell aufgrund der Zunahme der Weltnachfrage nach Aluminium und der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Kartellabkommens gegenüber den russischen Produzenten auseinander zu fallen (vg. Given, S., »Stealing an Idea from Aluminium«, *The Dismal Scientist*, 24. Juli 2.001). Außerdem wurden Alcoa und andere amerikanische Aluminiumproduzenten wegen wettbewerbsbeschränkender Abreden verklagt, die Klage wurde jedoch abgewiesen (vgl. Davidow, J., *Rules for the Antitrust/ Trade Interface*, Miller & Chevalier, 29. September 1999, unter

http://www.ablondifoster.com/library/article.asp? pubid= 143643792001 &Cgroupid= 12). Für einen Leitartikel, der einen ähnlichen Standpunkt vertritt wie ich, vgl. *Journal of Commerce,* 2.2. Februar 1994.

Die Geschichte ist damit jedoch noch nicht zu Ende: Im April 2000 tauchten Gerüchte auf, zwei der russischen Oligarchen (Boris Beresowskij und Roman Abramowitsch) hätten erfolgreich ein privates Monopol gegründet, das 75-80 Prozent der russischen Jahresproduktion kontrolliere, es sei der zweitgrößte Aluminiumproduzent der Welt (nach Alcoa). Vgl. »Russian Aluminium Czars Joining Forces«, *The Sydney Morning Herald,* 19. April 2000, sowie Meier, A., und Zarakhovich, Y., »Promises, Promises«, *Time Europe* 155 (20), 22. Mai 2000. Die angeblichen Verbindungen zwischen der russischen Mafia und der Aluminiumproduktion wurden ebenfalls in der Presse diskutiert; vgl. zum Beispiel Behar, R., »Capitalism in a Cold Climate«, *Fortune,* Juni 2000.

42 Ich befand mich während meines Besuchs in Russland Ende 1993, wo ich mit Jegor Gaidar, dem ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten, zusammentraf, in einer äußerst unangenehmen Lage. Er war ein Mann von ausgezeichnetem ökonomischem Sachverstand, und er wusste, dass Russland kein Dumping betrieb - wie immer man dieses Wort in der Volkswirtschaftslehre auch definierte. Was sollte ich sagen?

KAPITEL 7

43 Polen zeigte auch, dass man das Staatseigentum an den Betrieben aufrechterhalten und zugleich nicht nur die Zerschlagung von Betrieben verhindern, sondern auch die Produktivität steigern kann. Im Westen sind die größten Produktivitätsfortschritte nicht mit der Privatisierung, sondern mit der Umwandlung von Unternehmen in juristische Personen verbunden, also mit der Auferlegung einer strengen Ausgabendisziplin und strenger Geschäftspraktiken, während sie weiterhin in Staatseigentum blieben. Vgl. Vickers, J., und Yarrow, G., *Privatization: an economic analysis,* MIT Press, Cambridge, Mass., 1988 (Kapitel z), und Vickers,]., und Yarrow, G., »Economic Perspectives on Privatization«, *The Journal of Economic Perspectives* 5(1), Frühjahr 1991, S. ui-i^z.

44 Die Nettozuflüsse an Privatkapital nach China betrugen 1990 8 Milliarden Dollar, fast ein Drittel mehr, als Russland erhielt. Bis 1999 stiegen die Kapitalzuflüsse nach China auf 41 Milliarden Dollar an, mehr als das Zehnfache des Betrages, den Russland im selben Jahr vereinnahmte (Quelle: World Development Indicators zooi, The World Bank).

45 Vgl. z. B. World Bank, *World Development Report* 1996: *From Plan to Market,* Oxford University Press, Juni 1996.

46 Die beste Rechtfertigung der radikalen Reformer in Russland für ihre Misserfolge lautet: Wir kennen das *Kontrafaktische* nicht, also

mögliche Alternativszenarios. Die in den anderen Ländern verfügbaren Optionen hätten Russland schlicht nicht offen gestanden. Als die radikalen Reformer das Steuer übernommen hatten, sei eine zentralgesteuerte Reform wie in China nicht länger möglich gewesen, weil die Zentralmacht zerfallen war. Die Übernahme der Unternehmen durch die Nomenklatura, die vorhandenen Manager, zu der es in vielen Fällen sowieso kam, *wäre* die Alternative gewesen. Dagegen würde ich behaupten, dass es in Kenntnis dieser Probleme noch wichtiger gewesen wäre, die Privatisierungs- und Liberalisierungsstrategie *nicht* in der Weise umzusetzen, wie es geschah. Der Zusammenbruch der Zentralmacht hätte die Zerschlagung der großen Staatsunternehmen insbesondere in der Rohstoffindustrie in konkurrierende Einzelunternehmen, die zu einer stärkeren Streuung wirtschaftlicher Macht geführt hätte, eigentlich erleichtern und zu einem vorrangigen Ziel machen sollen. Sie machte es noch dringender erforderlich, ein funktionierendes Steuersystem aufzubauen, bevor die steuerlichen Einnahmequellen fortgegeben wurden. Im Rahmen der Reformen in China dagegen wurden ökonomische Entscheidungsbefugnisse in erheblichem Umfang dezentralisiert. Die alternativen Strategien wären vielleicht letztlich nicht aufgegangen, aber es ist kaum anzunehmen, dass es schlimmer gekommen wäre, als es dann kam.

KAPITEL 8

47 Als Anatoli Tschubais danach gefragt wurde, ob die russische Regie rung das Recht hatte, den IWF über die tatsächliche Haushaltslage zu belügen, sagte er wörtlich: »In solchen Situationen sind die Be hörden dazu gezwungen. Wir müssen es tun. Die Finanzinstitutionen verstehen, dass wir keine andere Wahl hatten, auch wenn wir uns zo Milliarden Dollar von ihnen erschwindelten.« Vgl. Paddock, R.C., »Russia Lied to Get Loans; Says Aide to Yeltsin«, *The Los An geles Times*, 9. September 1998.

48 Das Risiko, dass ein bestimmtes Verhalten, für das »Versicherungs-schutz« besteht, eben durch diese Versicherung hervorgerufen wird, A.d.Ü.

49 Vgl. Fischer, S., »On the need for an international lender of last resort«, *Journal of Economic Perspectives_i^*, 1999, S. 85-104. Fischer zieht wie viele andere, die sich dafür aussprechen, den IWF zu einem »lender of last resort« aufzuwerten, eine Parallele zwischen der Aufgabe der Zentralbank auf Landesebene und der Aufgabe des Fonds auf internationaler Ebene. Aber diese Parallele ist trügerisch. Auf nationaler Ebene ist ein Refinanzierungsinstitut der letzten Instanz des halb nötig, weil die Bankeinlagen dem Reihenfolgeprinzip unterliegen, so dass es zu Bankruns kommen kann. (Vgl. Diamond, D., und Dibvig, P., »Ban Runs, Deposit Insurance, and Liquidity«, *Journal of Political Economy* 91, 1983, S. 401-419.) Und selbst dies genügt nicht, um einen Bankrun zu verhindern, wie die Erfahrung in den Vereinigten Staaten deutlich macht. Nur gemeinsam mit einer

strengen Bankenaufsicht *und* einer Einlagenversicherung verhindert ein Refinanzierungsinstitut der letzten Instanz Bankruns. Und niemand, nicht einmal die glühendsten Anhänger des IWF haben dafür plädiert, dass er eine Art Einlagenversicherung anbieten soll. Zudem lässt die Strenge, mit der der IWF viele seiner wirtschafts-politischen Auflagen durchsetzte, viele Länder davor zurück-schrecken, zu viele aufsichtsrechtliche Kompetenzen abzutreten (selbst wenn der geeignete aufsichtsrechtliche Zuständigkeitsbereich definiert werden könnte und selbst wenn Probleme nationaler Souveränität nicht an erster Stelle stünden). Es ist erwähnenswert, dass US-Aufsichtsbehörden immer wieder behaupteten, eine *wohl durchdachte* Strategie aufsichtsrechtlicher Zurückhaltung sei ein wesentliches Element der makroökonomischen Steuerung, während sich der IWF im Allgemeinen gegen eine solche Nachsicht aussprach. Ich habe andernorts dargelegt, dass der IWF dabei oft den elementaren Fehlschluss der Verallgemeinerung unberücksichtigt lässt: Bei systemischen Problemen kann eine allzu rigide Rechtsdurchsetzung das Gegenteil des Bezweckten erreichen, dann nämlich, wenn sich eine Bank nach der anderen kein zusätzliches Kapital beschaffen kann, deshalb ihre Kredite kündigt und es so zu einer Insolvenzwelle kommt, die den wirtschaftlichen Abschwung weiter beschleunigt.

50 Was ich ein »Super Chapter u« nenne. Für Einzelheiten vgl. Miller, M., und Stiglitz, J. E., »Bankruptcy protection against macroeconomic shocks: the case for a [s]super chapter n'«, The World Bank Conference on Capital Flows, Financial Crises, and Policies, 15. April 1999.

51 Auch wenn man die mangelnde Transparenz nur schwerlich für die Krise verantwortlich machen kann, hatte sie doch ihre Kosten: So bald die Krise ausbrach, bedeutete der Mangel an Informationen, dass die Gläubiger alle ihre Kredite kündigten, unabhängig von der Qualität des Schuldners. Die Gläubiger besaßen einfach nicht die In formationen, mit denen sie zwischen guten und schlechten Schuld nern hätten unterscheiden können.

KAPITEL 9

52 Der Terminus *corporate governance* - verantwortungsvolle, auf Wertschöpfung ausgerichtete Unternehmensführung und -kontrolle - bezieht sich auf die Gesetze, die die Rechte der Anteilseigner ein schließlich der Minderheitsaktionäre festlegen. Bei einer schwachen *corporate governance* kann die Unternehmensleitung faktisch die Aktionäre bestehlen, und die Mehrheitsaktionäre können die Min derheitsaktionäre ausnehmen. Das Schrifttum zu diesem Konzept ist sehr umfangreich, zwei der klassischen Aufsätze sind Jensen, M.C., und Meckling, W., »Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure«, *Journal of Financial Economics* 3(4), Oktober 1976, S. 305-360, und Myers, S. C., und Majluf,

N. S., »Corporate Financing and Investment Decisions when Firms have Informations the Investors Do Not Have«, *Journal of Financial Economics* 13 (z), Juni 1984, S. iSy-zzz.

53 Studien der Weltbank, darunter solche, an denen mein Vorgänger als Chefvolkswirt der Weltbank, Michael Bruno, der frühere Präsident der israelischen Zentralbank, mitwirkte, lieferten die empirische Bestätigung für diese Vermutung. Vgl. Michael Bruno und W. Easterly, »Inflation Crises and Long-run Growth«, *Journal of Monetary Economics* 41, Februar 1998: S. 3-2.6.

54 Die Volkswirte haben die Merkmale dieser Güter analysiert; es sind Güter, für welche die Grenzkosten der Bereitstellung des Gutes an eine zusätzliche Person gering oder gleich null sind und für welche die Kosten, die anfallen, wenn man sie von dem Nutzen der Güter ausschließt, hoch sind.

55 Volkswirte haben gründlich analysiert, weshalb solche Märkte nicht entstehen, beispielsweise infolge von Problemen unvollkommener (asymmetrischer) Information, der so genannten Antiselektion und *moral hazard.*

56 Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass die Forderung nach Transparenz ausgerechnet vom IWF, der seit langem für seinen Mangel an Offenheit kritisiert wurde, und vom US-Finanzministerium kam, der verschwiegensten Behörde der US-Regierung (ich erlebte, dass selbst das Weiße Haus Schwierigkeiten hatte, Informationen darüber zu bekommen, was sie im Schilde führte).

57 In einigen Kreisen hat man den Eindruck, die Länder selbst dürften nur über Fragen wie den Beginn und das Ende des Schuljahres entscheiden.

58 Die Position des IWF zur institutionellen Unfehlbarkeit macht diesen Einstellungswandel besonders schwierig. In diesem Fall konnten hochrangige Vertreter scheinbar allen Ernstes behaupten, sie hätten seit langem vor den Risiken der Kapitalmarktliberalisierung gewarnt. Diese Behauptung ist bestenfalls unaufrichtig (und hat ihrerseits die Glaubwürdigkeit der Institution untergraben). Wenn sie um diese Risiken wussten, sind ihre wirtschaftspolitischen Empfehlungen umso unverzeihlicher. Doch für diejenigen, die ihrem Druck ausgesetzt waren, waren diese Sorgen allenfalls nachrangige Vorbehalte, über die man später nachdenken konnte; sie wurden aufgefordert, mit der Liberalisierung fortzufahren, und zwar flott.

59 Wie wir in Kapitel 8 erwähnten, führten die heterogenen Ziele - und die Weigerung, die stillschweigende Änderung des Mandats im Sinne der Finanzmarktinteressen offen zu diskutieren - zu vielen inkohärenten Entscheidungen; die wiederum erschwerten es, kohärente Reformen zu formulieren.

60 Wie der Name schon sagt, können Mitgliedsländer bei gewissen Störungen, die mit einer Krise einhergehen, automatisch Mittel aus dem »Kreditrahmen für unerwartete Risiken« abrufen.

61 Es gab tiefgreifendere Probleme. Zwar konnte ein »Kreditrahmen für

unerwartete Risiken« sicherstellen, dass bei Ausbruch einer Krise zu sätzliche Finanzmittel bereitstanden, er konnte jedoch nicht gewähr leisten, dass andere kurzfristige Kredite bei Fälligkeit erneuert wurden; und die Risikobereitschaft der Banken würde vermutlich die neuen Kredite, die im Rahmen der Kreditfazilität für unerwartete Risiken gewährt wurden, berücksichtigen. Daher bestand die Sorge, dass im Fall einer Krise unter dem Strich nicht nennenswert mehr Finanzmittel zur Verfügung stünden.

62 Diese Klauseln erlauben einem Gläubiger, bei Eintritt gewisser Um stände - in der Regel insbesondere dann, wenn andere Gläubiger ihr Kapital abziehen - Rückzahlung zu verlangen.

63 In Europa hat eine mögliche Steuer auf grenzüberschreitende Finanz transaktionen, die so genannte Tobin-Steuer, große öffentliche Auf merksamkeit erregt. Vgl. zum Beispiel Williamson, H., »Köhler says IMF will look again at Tobin Tax«, *Financial Times*, 10. September 2001. Es gibt mittlerweile ein umfangreiches Schrifttum, das diese Steuer theoretisch und empirisch diskutiert. Für eine Übersicht über diese Literatur siehe die Website http://www.ceedweb.org/iirp/biblio.htm. Interessanterweise schrieb sogar der frühere US-Finanzminister einen Aufsatz, in dem die Prinzipien, die der Steuer zugrunde liegen, anerkannt werden. (Summers, L. H., und Summers, V.P., »When financial markets work too well: A cautious case for a securities transactions tax«, *Journal of Financial Services Research* (3), 1989, S. 2.61-286.) Aber es bleiben erhebliche Umsetzungsprobleme, insbesondere in einer Welt, in der die Steuer nicht generell erhoben wird und in der Finanzderivate und andere komplizierte Finanzierungsinstrumente eine herausragende Rolle spielen. Vgl. auch Stiglitz, J. E., »Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading«, *Journal of Financial Services Research* 3 (1/3), Dezember 1989, S. 101-115. Fur den ursprünglichen Vorschlag vgl. Tobin, J., »A propposal for international monetary reform«, *Eastern Econo-mic Journal* (4), 1978, S. 153-59, und Eichengreen, B., Tobin, J., und Wyplosz, C, »Two cases for sand in the Wheels of international finance«, *Economic Journal* (105), Mai 1995, S. 162-172.. Siehe außerdem die Aufsatzsammlung von ul Haq, M., Kaul, L, und Grunberg, I. (Hg.), *The Tobin Tax:Coping with Financial Volatility*, Oxford University Press, New York, London 1996.

64 Diese Reform findet immer größere Beachtung. Die kanadische Re gierung organisiert, nicht zuletzt weil sie in den Jahren 2001/2002 in der G-8- und G-22,-Gruppe den Vorsitz führt, eine große Konferenz zu diesen Reformen. Die Diskussion innerhalb des IWF über beschleunigte Konkursverfahren und Moratorien wird von einigen als ein rein präventiver Schritt betrachtet, der lediglich den Initiativen Kanadas und anderer Länder zuvorkommen soll.

65 Wie wir sahen, führt die Öffnung eines Landes für ausländische Banken nicht unbedingt zu einer Ausweitung der Kreditvergabe ins

besondere an die mittelständischen Unternehmen. Länder müssen bestimmte Auflagen machen, ähnlich denen, die im US-amerikanischen Community Reinvestment Act festgelegt sind, um sicherzustellen, dass ihr Mittelstand nach der Öffnung ihrer Märkte nicht in gravierende Finanzierungsengpässe gerät.

66 Die Schuldenkrise traf Argentinien 1981, Chile und Mexiko 1982 und Brasilien 1983. Das Wachstum des Output blieb während des restlichen Jahrzehnts sehr niedrig.

67 Diese Neuausrichtung begann, wie bereits erwähnt, schon früher auf Druck der Japaner, und sie spiegelte sich in der 1993 veröffentlichten wegweisenden Studie *The East Asia Miracle* der Weltbank wider. Der Einstellungswandel zeigte sich auch in den jährlichen Berichten der Bank zur Entwicklung, dem so genannten Weltentwicklungsbericht.
So ging es in dem Bericht von 1997 um eine Neubewertung der Rolle des Staates, der Bericht von 1998 befasste sich mit Wissen (ein schließlich Technologie) und Information (einschließlich unvollkommener Märkte, die mit unvollständiger Information verbunden sind), die Berichte von 1999 und 2001 betonten die Rolle von Institutionen (neben politischen Programmen), und der Bericht 2000 ordnete die Armut erstmals in einen umfassenden Kontext ein.

68 Es ist nicht weiter verwunderlich, dass die Weltbank die theoretische und empirische Kritik an der Handelsliberalisierung noch nicht so ernst genommen hat, wie sie es eigentlich sollte. Vgl. dazu Rodriguez, F., und Rodrik, D., »Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence«, *Macroeconomics Annual 2000,* hg. von Ben Bernanke und Kenneth S. Rogoff, MIT Press for NBER, Cambridge, Mass., 2.001. Auch wenn diese Position theoretisch wohl fundiert sein mag, steht sie doch im Widerspruch zum »offiziellen« Standpunkt der USA und der G-y-Regierungen, wonach der internationale Handel an sich gut ist. Angesichts der Tatsache, dass sowohl die Clinton- als auch die Bush-Administration der Ausweitung des internationalen Handels eine große Bedeutung beimessen, ist die offizielle Position der Weltbank verständlich.

69 Diese Transformation hat zahlreiche Dimensionen - dazu gehört die Akzeptanz des Wandels (die Erkenntnis, dass die Dinge nicht so getan werden müssen, wie man es seit Generation gewohnt ist), der Grundprinzipien der Wissenschaft und der wissenschaftlichen Denk weise sowie der Risikobereitschaft, die für unternehmerische Initiative unabdingbar ist. Ich bin überzeugt davon, dass solche Veränderungen unter den geeigneten Bedingungen in relativ kurzer Zeit erreicht werden können. Für eine ausführlichere Darlegung dieser Auffassung von »Entwicklung als Transformation« vgl. Stiglitz, J. E., *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes,* 9. Raul-Prebisch-Vorlesung, gehalten am 19. Oktober 1998 im Palais des Nations, Genf, UNCTAD.

70 In nicht wenigen Ländern beläuft sich der Schuldendienst auf

über z 5 Prozent der Exporterlöse, in einigen wenigen sogar auf fast 50 Prozent.

71 Diese Schulden werden gelegentlich auch als *»odious (abscheuliche) debts«* bezeichnet.

72 Eine wichtige Ausnahme ist Jim Wolfensohn, der den Anstoß zu kulturellen Initiativen bei der Weltbank gab.

73 In jüngster Vergangenheit wurden die Entwicklungsländer verstärkt dazu angehalten, Standards (z. B. im Bankensektor) einzuhalten, bei deren Festlegung sie kaum Mitspracherechte hatten. Tatsächlich wird dies oft als einer der wenigen »Erfolge« bei den Bemühungen um eine Reform der Weltwirtschaftsordnung gepriesen. Diese Bemühungen, die wenig zur Stabilität der Weltwirtschaft beitragen dürften, haben in der Dritten Welt für sehr viel Unmut gesorgt.

GLOSSAR der häufig verwendeten Begriffe

bail-out: Bereitstellung öffentlich finanzierter internationaler Kredite, etwa IWF-Kredite, um die Forderungen der Gläubiger bei Finanzkrisen abzudecken. Im Gegensatz dazu beinhaltet die *bail-in-Strategie* die Beteiligung der privaten Gläubiger an den Kosten der *bail-outs,* etwa durch einen teilweisen Schuldenerlass *(hair-cut).*

Dritter Weg: Neuer Weg politischer Gestaltung zwischen der alten Sozialdemokratie und dem neoliberalen Marktfundamentalismus, also eine Synthese des Liberalismus mit den Grundwerten der Sozialdemokratie, um in einer globalen Welt der bloßen Herrschaft der Märkte entgegenzuwirken.

Internationaler Währungsfonds (IWF): Organisation, die 1947 zur Stabilisierung des internationalen Währungssystems gegründet wurde. Der IWF vergibt befristete Kredite zur Überbrückung von kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten an einzelne Regierungen. *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD):* Organisation der führenden Industrieländer für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe, die 1961 als Nachfolgeorganisation der europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegründet wurde.

rent seeking: Phänomen, dass Vertreter von Sonderinteressen Anstrengungen unternehmen, um ihr Einkommen auf Kosten anderer zu erhöhen. Im Kontext der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bezieht sich dieser Begriff auf den Versuch eines Staates, die eigenen Erträge durch die Einführung von Zöllen oder anderen protektionistischen Maßnahmen zu steigern.

Schocktherapeuten: Befürworter einer schnellen und umfassenden Durchführung der Transformationsmaßnahmen, um einen Rückfall in den Kommunismus zu verhindern. Im Gegensatz dazu stehen sanfte Reformer, die eine Stufenstrategie befürworten, also einen graduellen Aufbau von marktwirtschaftlichen Komponenten.

Washington Consensus: Programmatisches Konzept für die Reform von

angeschlagenen Volkswirtschaften, 1990 als aktueller Konsens zwischen Politik, Finanzinstitutionen und Expertenkommissionen formuliert. Ihm liegt eine neoliberale Überzeugung (makroökonomische Stabilität, Minimierung der Rolle des Staates und Liberalisierung der Märkte als zentrale Voraussetzungen für Wachstum) zugrunde.

Weltbank: Organisation, die - wie der IWF - aus dem Bretton-Woods-System hervorging und deren Aufgabe es ist, Entwicklungsländern Kapital für die wirtschaftliche Entwicklung zur Verfügung stellen.

World Trade Organization (WTO): Abkommen zur Durchsetzung von internationaler Handelsfreiheit. Die Welthandelsorganisation wurde als Nachfolgeorganisation des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1995 gegründet.